

CAZON
XC 2
- 2005
E 47

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

SELECT COMMITTEE ON ELECTORAL REFORM

REPORT ON ELECTORAL REFORM

2nd Session, 38th Parliament
54 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Select Committee on Electoral Reform
Report on electoral reform

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport de la réforme électorale

ISBN 0-7794-9230-7

1. Ontario. Legislative Assembly—Elections. 2. Elections—Ontario. 3. Voting—Ontario.

I. Title. II. Title: Rapport de la réforme électorale.

JL278 O56 2005

324.6'3'09713

C2005-964014-6E



Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Mike Brown, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.


Sir,

Your Select Committee on Electoral Reform has the honour to present its Report and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script that reads 'Caroline Di Cocco'.

Caroline Di Cocco, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
November 2005



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114665946>

CONTENTS

SELECT COMMITTEE ON ELECTORAL REFORM

MEMBERSHIP LIST

CAROLINE DI COCCO

Chair

NORM MILLER

Vice-Chair

WAYNE ARTHURS

KULDIP S. KULAR

RICHARD PATTEN

MICHAEL D. PRUE

MONIQUE M. SMITH

NORMAN STERLING

KATHLEEN O. WYNNE

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Larry Johnston
Research Officer

CONTENTS

| | |
|---|----|
| EXECUTIVE SUMMARY | 1 |
| Electoral Systems | 1 |
| Citizens' Assembly Terms of Reference | 2 |
| Composition of the Assembly | 2 |
| Referendum Issues | 4 |
| Review of Electoral Reform | 5 |
| Future Role | 5 |
| List of Recommendations | 6 |
| INTRODUCTION | 9 |
| Mandate | 9 |
| Research Methodology | 10 |
| Assessment Criteria | 10 |
| Future Role | 11 |
| Acknowledgements | 11 |
| I. ASSESSING ELECTORAL SYSTEMS | 13 |
| Elaboration of the Committee's Assessment Criteria | 13 |
| 1. Legitimacy | 13 |
| 2. Fairness of Representation | 14 |
| 3. Voter Choice | 14 |
| 4. Effective Parties | 15 |
| 5. Stable and Effective Government | 16 |
| 6. Effective Parliament | 17 |
| 7. Stronger Voter Participation | 17 |
| 8. Accountability | 18 |
| Assessing Systems | 21 |
| 1. Single Member Plurality (SMP) or First Past the Post (FPP) | 21 |
| 2. Alternative Vote (AV) | 24 |
| 3. Single Transferable Vote (STV) | 29 |
| 4. Mixed Member Proportional (MMP) & Additional Member System (AMS) | 35 |
| 5. A Note on the Size of the House | 40 |
| 6. Comments on Excluded Systems | 42 |
| II. REFERENDUM ON ELECTORAL REFORM | 43 |
| Number and Types of Referendum | 43 |
| Margin to Make Results Binding | 45 |
| Timing of Referendum | 46 |
| Responsibility for the Referendum Question | 46 |
| Public Education | 47 |
| The Role of Elected Members | 47 |
| APPENDICES | 49 |
| A. EXPERTS INVITED TO ADDRESS THE COMMITTEE | 49 |
| B. OTHER WITNESSES AND SUBMISSIONS | 50 |

| | |
|--|----|
| C. REPORT ON TRAVEL TO BRITISH COLUMBIA | 51 |
| Introduction | 51 |
| Who the Committee Heard | 51 |
| What the Committee Heard | 52 |
| a) Concerning the Citizens' Assembly Process | 52 |
| b) Concerning the Special Committee on the Citizens' Assembly | 54 |
| c) Concerning the Referendum | 55 |
| d) Concerning BC-STV | 56 |
| Conclusion | 60 |
| D. REPORT ON TRAVEL TO THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, SCOTLAND, AND THE REPUBLIC OF IRELAND | 61 |
| Introduction | 61 |
| Who the Committee Heard | 61 |
| What the Committee Heard | 62 |
| General Observations | 62 |
| Concerning the Mixed Member Proportional (MMP) System in Germany | 63 |
| Concerning the Additional Member System (AMS) in Scotland | 69 |
| Concerning the STV Electoral System in Ireland | 79 |
| E. GLOSSARY OF TERMS | 83 |
| F. SAMPLE BALLOT | 90 |
| G. DISSENTING OPINION | 91 |

Commonly Used Abbreviations

AMS = Additional Member System
 AV = Alternative Vote
 BCCA = British Columbia Citizens' Assembly
 B-W = Baden-Württemberg
 FPP = First-Past-the-Post (Single Member Plurality)
 MMP = Mixed Member Proportional
 PR = Proportional Representation
 SMP = Single Member Plurality (First-Past-the-Post)
 STV = Single Transferable Vote

EXECUTIVE SUMMARY

The Select Committee on Electoral Reform received its mandate from the House on June 13, 2005. In the past five months it has engaged in an intensive study of electoral systems, aided by the testimony of experts from the academic and political communities. In addition, the Committee benefited greatly from travel to British Columbia and to Europe to learn first hand about experiences in electoral reform, and about parliamentary government under other electoral systems. In the examination of electoral system models and theory, it is important to be familiar with and consider how local contexts shape the way an electoral system actually works. Reports on the Committee's travel are appended to this Report and may provide a glimpse of the valuable insights that these opportunities provided.

Electoral Systems

The Committee wishes to highlight the significance of electoral reform, given that the electoral system has a direct bearing on the party system, the balance of forces within parliament, the prevailing mode of government (e.g., majority, minority or coalition), and the political engagement and representation of the public. The visit by four Members of the Committee to three European jurisdictions with proportionate representation systems impressed upon them the close links between the functioning of the electoral system and the political, cultural, and historical traditions in which it is situated. The Committee concludes that:

- (a) electoral reform should not take place without due consideration of the long-standing political traditions that Ontarians appear to value, such as stable government, and the close identification of members with local geographical constituencies; and
- (b) electoral reform should not take place without due consideration of the probable effects on the party system, on the composition and functioning of government, and on the effectiveness of parliament.

At the same time, the Committee heard many times that electoral reform should not be regarded as a "panacea" that will automatically eliminate any democratic deficit or achieve other goals related to political participation – there are limits to what reform of the electoral system can accomplish.

While some immediate outcomes such as increased proportionality, or a change in the number and/or method of electing members can be easily predicted or designed, securing other objectives such as more youth engagement, an improved gender balance, more effective parliaments, or the election of a legislature that better reflects Ontario's diversity requires more than electoral engineering. Electoral systems may provide opportunities or even incentives for political actors to adopt different strategies, which, in turn, may bring about different outcomes. Nonetheless, in the absence of a supportive political culture and political parties willing to explore such opportunities, desired goals may not be achieved.

In short, the Committee agrees that expectations about the effect of electoral reform need to be realistic. The connection of the electoral system to a much larger whole is not only what makes electoral reform significant, but also what limits the ability of electoral reform to transform the entire political process.

The Committee also concluded that effective attention to any democratic deficit must also address parliamentary reform, including the standing orders, the role of committees, the designation of matters of confidence, the scheduling of House business, and the influence of the Premier's Office, in order to improve the ability of private members to represent their constituents effectively.

The Committee is agreed that at the end of any reform process, Ontario must have one electoral system, common to all regions of the province.

Citizens' Assembly Terms of Reference

The Committee has conducted its business with the knowledge that the government has committed to establishing a citizens' assembly to consider electoral reform in Ontario. Having consulted extensively with individuals connected with the British Columbia Citizens' Assembly (BCCA), the Committee believes there are lessons to be learned from the experience of the BCCA. It therefore recommends that the terms of reference for an Ontario citizens' assembly should:

- (a) invite the use of a broad set of criteria that focus not simply on the electoral system, but also recognize the possible impacts of electoral reform on the party system, the functioning of parliament, the nature of government, the representation of various components or dimensions of Ontario society, and the administration of elections, including responsibility for the determination of Ontario's electoral boundaries;
- (b) require the assembly to recommend maintaining the current FPP system or propose an alternative electoral system (or systems); and
- (c) provide the assembly with the latitude necessary to recommend whatever electoral system is consistent with Ontario's (and Canada's) constitution.

Composition of the Assembly

The Committee suggests that those responsible for designing an Ontario citizens' assembly take note of the following:

- (a) that the effect of any self-selection element in constituting the membership of the assembly will be more likely to retain individuals with a predisposition towards reform rather than those with a predisposition to the *status quo*;

- (b) the value of ensuring that the membership of the citizens' assembly is reflective of Ontario's population;¹
- (c) the need to design the entire process in a way that makes it accommodating to the career patterns and life-style issues of all age cohorts, but especially for those under 30 years of age;
- (d) the value of ensuring that any meeting space used for the assembly provides – like the Morris J. Wosk Centre for Dialogue in Vancouver – an environment conducive to building consensus through constructive dialogue and debate; and
- (e) the legitimacy of the political perspectives of parliamentarians and of active political party members.

To this end, it recommends that any ineligibility of elected officials for membership in the assembly should be limited to incumbent office holders.

To expand on the last, the Committee noted the attempt in British Columbia to insulate the Citizens' Assembly from elected officials and anyone in a position of responsibility within a political party. The Committee agrees that any citizens' assembly process must be independent of government, and not be dominated by partisan interests. At the same time, the decision to reform or not reform the electoral process *is* a political decision and the perspectives and experience of political practitioners are as valid as any others, and may offer unique insights that would otherwise go missing. Changing the electoral system has consequences for political parties and for elected Members, both of which are fundamental to modern representative democracy.

The Committee believes there is a useful role for Members to play in promoting discussion and debate within their ridings, and that the perspectives and experience that elected Members have regarding the functioning of parliament, discipline within parties, running successful election campaigns, and dealing with the media, the public service, and other officials, should not be excluded from reflections on the way Members are elected. Therefore, the Committee also recommends that:

- (a) Members from either side of the House should not be constrained by their party leadership from taking part in any public debate and discussion of electoral reform, and should be encouraged to play a role in fostering public dialogue in their own ridings; and
- (b) the Association of Former Parliamentarians should be asked to nominate one former Member from each of Ontario's three legislative parties to serve in an *ex officio* capacity on the citizens' assembly. These

¹ British Columbia ensured that there was one woman and one man selected from each riding, and found it necessary to make adjustments to ensure that membership included representation from B.C.'s aboriginal population.

individuals would bring valuable experience and insight, but offer the disinterested perspective of those no longer holding office.

Referendum Issues

The Committee's mandate includes considering the procedure "for the referendum to be held following a review of electoral reform by a citizen assembly ... and [it] may make recommendations on the requirements for a winning referendum." Having heard from various experts in Ontario, and having consulted with electoral officials in a number of jurisdictions, the Committee has several observations and recommendations.

Regarding the number and types of referendum, the Committee observes as follows:

- (a) if a citizens' assembly should recommend maintaining the current system, a referendum would be unnecessary;
- (b) if a citizens' assembly should recommend a single option for reforming the electoral system (as did the BCCA), there should be one referendum consisting of a single question asking the voters of Ontario to support the proposed alternative electoral system or to maintain the current system; and
- (c) if the citizens' assembly were to recommend or propose consideration of more than one option for reforming the electoral system, a two-stage referendum process would be necessary, as happened in New Zealand.

The Committee recommends that any proposal(s) from a citizens' assembly be as complete as possible in the essential details, in order to provide the Legislative Assembly and voters with all the information they need to make their decisions.

The committee recommends that the referendum be binding upon a vote of 50% + 1, and the support of 50% + 1 in at least two-thirds (i.e., 71) of the ridings or any other formula that ensures the result has support from Northern, rural, and urban areas of the Province.

The Committee recommends that any referendum on electoral reform be held in conjunction with a provincial general election.

The Committee recommends that responsibility for the referendum question(s) – including the wording and number of questions to be asked, *and* the number of referendums to be held – rest ultimately with the Legislature, acting on the advice of the citizens' assembly, the Select Committee on Electoral Reform, and if required, Elections Ontario.

One of the Committee's strongest conclusions is the need for an effective public education campaign; experience elsewhere indicates how difficult this task may

be. Therefore, the Committee recommends that Elections Ontario (or another appropriate and neutral body) be charged with the responsibility for ensuring that every voter receives adequate information about the arguments for and against each side of any question that is put to the people. It suggests that Elections Ontario (or another appropriate and neutral body) also be asked at the earliest opportunity to prepare a plan for an effective, participatory, pro-active public education campaign, with an emphasis on enabling voters to participate in town hall meetings or other community forums.

Review of Electoral Reform

The Committee recommends that any reform of the electoral system contain provisions guaranteeing a review (if not also a referendum) on the suitability of the new system, to take place not before the third and not after the fourth election held under this system. One of the criteria for this review should be a measure of the acceptance of the new system by the public.

Future Role

Should the Legislature deem it appropriate, the Committee would be willing to offer the benefit of its experience as a resource for the citizens' assembly and/or the Legislature in whatever capacity is required. The Committee looked favourably at the role played in British Columbia by the Special Committee on the Citizens' Assembly on Electoral Reform as an example.

List of Recommendations

The Committee recommends that

1. The terms of reference for an Ontario citizens' assembly should:
 - (a) invite the use of a broad set of criteria that focus not simply on the electoral system, but also recognize the possible impacts of electoral reform on the party system, the functioning of parliament, the nature of government, the representation of various components or dimensions of Ontario society, and the administration of elections, including responsibility for the determination of Ontario's electoral boundaries;
 - (b) require the assembly to recommend maintaining the current FPP system or propose an alternative electoral system (or systems); and
 - (c) provide the assembly with the latitude necessary to recommend whatever electoral system is consistent with Ontario's (and Canada's) constitution. (p. 2)
2. Any ineligibility of elected officials for membership in the citizens' assembly should be limited to incumbent office holders. (p. 3)
3. Any proposal(s) from a citizens' assembly should be as complete as possible in the essential details, in order to provide the Legislative Assembly and voters with all the information they need to make their decisions. (p. 43)
4. The referendum should be binding upon a vote of 50% + 1, and the support of 50% + 1 in at least two-thirds (i.e., 71) of the ridings, or any other formula that ensures the result has support from Northern, rural, and urban areas of the Province. (p. 46)
5. Any referendum on electoral reform should be held in conjunction with a provincial general election. (p. 46)
6. Responsibility for the referendum question(s) – including the wording and number of questions to be asked, *and* the number of referendums to be held – rest ultimately with the Legislature, acting on the advice of the citizens' assembly, the Select Committee on Electoral Reform, and if required, Elections Ontario. (p. 46)
7. Elections Ontario (or another appropriate and neutral body) should be charged with the responsibility for ensuring that every voter receives adequate information about the arguments for and against each side of any question that is put to the people. Elections Ontario (or another appropriate and neutral body) should also be asked at the earliest opportunity to prepare a plan for an effective, participatory, pro-active public education campaign, with an emphasis on enabling voters to participate in town hall meetings or other community forums. (p. 47)

8. Members from either side of the House should not be constrained by their party leadership from taking part in any public debate and discussion of electoral reform, and be encouraged to play a role in fostering public dialogue in their own ridings. (p. 47)

9. The Association of Former Parliamentarians should be asked to nominate one former Member from each of Ontario's three legislative parties to serve in an ex officio capacity on the citizens' assembly. (p. 48)

10. Reform of the electoral system should contain provisions guaranteeing a review (if not also a referendum) on the suitability of the new system, to take place not before the third and not after the fourth election held under this system. One of the criteria for this review should be a measure of the acceptance of the new system by the public. (p. 5)

INTRODUCTION

Mandate

On June 13, 2005, the House ordered the appointment of a Select Committee on Electoral Reform to consider and report on options for electoral reform. The Order of the House reads as follows:

That a Select Committee on Electoral Reform be appointed to consider and report on options for electoral reform.

The Committee shall, among other matters, review the current electoral system and alternative electoral systems. It may make recommendations on the viability of each alternative electoral system reviewed, taking into consideration the impact such alternatives may have on gender equality, full representation of Ontario's populace and the number and method of election of MPPs.

The Committee shall consider the procedure for the referendum to be held following a review of electoral reform by a citizen assembly as constituted pursuant to the Election Amendment Act, 2005 and may make recommendations on the requirements for a winning referendum.

The Committee shall be composed of six government members, two members of the Official Opposition and one member of the Third Party. It shall be chaired by a member of the Government, and a member of the Official Opposition shall serve as Vice-Chair. The membership of the Committee including the identification of the Chair and Vice-Chair shall be filed with the Clerk of the Assembly by the Whips of the recognized parties no later than Friday, July 8, 2005.

The Committee shall have the authority to meet concurrently with the House and during any adjournment of the House notwithstanding prorogation.

The Committee shall have the authority to commission reports relevant to the terms of reference, to employ staff and to travel outside of Ontario.

At its discretion, the Committee has the authority to present interim reports and the Committee shall present its final report to the Legislative Assembly no later than November 3, 2005. If the House is not sitting, the Committee has the authority to release any report by depositing a copy of it with the Clerk of the Assembly and upon resumption of the sittings of the House the Chair of the Committee shall present such report to the House in accordance with the Standing Orders.

By order of the House on November 2, 2005, the deadline for presentation of the final report to the Legislative Assembly was extended to no later than December 1, 2005.

Research Methodology

Pursuant to the foregoing mandate, the Standing Committee on the Legislative Assembly held a series of meetings over the past several months during which it reviewed research materials and heard from the Clerk of the Legislative Assembly, the Chief Election Officer and his Assistant, representatives of political parties and other stakeholders, and academic experts.

In September 2005, four Committee members (of nine) had the opportunity to visit the British Columbia Legislature and meet with parliamentary staff, the former head of the Legislative Committee providing oversight to the Citizen's Assembly, public servants, and a number of private citizens connected with the BCCA, including former members in Victoria and Vancouver, the former director of operations for the BCCA, its chief architect, and the co-chairs of the unofficial "Yes" campaign for the May 2005 referendum.

In September 2005, four members of the Committee had the opportunity to visit the state parliament of Baden-Württemberg in Stuttgart, the Scottish Parliament in Edinburgh, and the Dáil (lower House of the Irish parliament, the Oireachtas) in Dublin. In Europe, the Committee met with parliamentarians from government and opposition, parliamentary officers, election officials, members of interest groups, and academics. The Committee engaged in many fruitful discussions and brought back documentation that was useful in its subsequent deliberations.

Assessment Criteria

At its first meeting, the Select Committee on Electoral Reform began considering the criteria it would use to fulfil its mandate to assess electoral systems. After reviewing various sets of principles, including those applied by the New Zealand Royal Commission on the Electoral System, the Law Commission of Canada, and the British Columbia Citizen's Assembly, the Select Committee chose to apply the following eight criteria:

- 1. Legitimacy**
- 2. Fairness of Representation**
- 3. Voter Choice**
- 4. Effective Parties**
- 5. Stable and Effective Government**
- 6. Effective Parliament**
- 7. Stronger Voter Participation**
- 8. Accountability**

In addition to clarifying its understanding of these criteria, the Committee identified possible empirical measures that might provide an objective basis for its judgements. [These criteria and the measures are discussed in greater detail in Section I below.] Generally, the Committee was more interested in the experience of actual systems than by the properties of hypothetical models.

The Committee suggests that it would be impossible for any electoral system to fully satisfy these criteria, noting that it is in the nature of electoral systems that they involve trade-offs.

Future Role

Should the Legislature deem it appropriate, the Committee would be willing to offer the benefit of its experience as a resource for the Citizens' Assembly and/or the Legislature in whatever capacity is required. The Committee looked favourably at the role played in British Columbia by the Special Committee on the Citizens' Assembly on Electoral Reform as an example.

Acknowledgements

The Committee wishes to thank all who have appeared before it for their helpful observations and comments.

It also expresses its sincere gratitude, through the following individuals, for the efforts they or staff from their jurisdictions made in arranging meetings with parliamentarians, legislative staff, elections officials, and citizens:

- from the Legislative Assembly of British Columbia: Craig James, Clerk Assistant and Clerk of Committees;
- from the *Landtag* of Baden-Württemberg: Mr. Ulrich Lochmann, Director of the *Landtag*;
- from the Scottish Parliament: the Right Honourable George Reid, Presiding Officer and Paul Grice, Clerk/Chief Executive of the Scottish Parliament; and
- in Dublin: Ambassador Mark Moher.

In addition, the Committee wishes to thank Mr. Theo Schweiker, the Honorary Canadian Consul in Stuttgart; Mr. Christopher Berzins and Mr. Gordon Morrison from the Canadian High Commission in London; and Mr. Carl Schwenger from the Canadian Embassy in Dublin; each of whom made invaluable contributions to the Committee's brief but productive research visits to Stuttgart, Edinburgh, and Dublin.

Finally, the Committee wishes to thank Legislative Assembly staff who assisted the Committee in carrying out its mandate – in particular the Clerk of the Committee, Anne Stokes, and the Committees Branch for their procedural advice

and administrative support; and the Research Officer, Larry Johnston, and the Legislative Research Service for their research and report writing services.

I. ASSESSING ELECTORAL SYSTEMS

Elaboration of the Committee's Assessment Criteria

1. Legitimacy

The legitimacy of an electoral system is one of its most important properties, as well as one of its most intangible.² Legitimacy is presumably accorded to a system that is consistent with the values of the electorate. Apart from surveying people's attitudes towards the electoral system, the most direct measure of its legitimacy is the **amount of public engagement** that it maintains. The degree to which people are likely to vote, to join or support political parties, or to show an interest in election campaigns or coverage, may provide some indication of the legitimacy of the system. The frequent reference to democratic deficits, and Ontario's decision to become the fifth province formally to explore the question of electoral reform, may be interpreted as indicating that the legitimacy of the existing First-Past-the-Post (FPP) model may not be taken for granted. Similarly, it cannot be taken for granted that electoral reform is the cure for any malaise in the body politic, as opposed to parliamentary reform, or other remedies.

In its assessments, the Committee does not judge the legitimacy of other systems for the jurisdictions employing them, but believes it is important that any reformed electoral system be seen as legitimate by Ontarians. For this reason, the Committee considers other systems in light of their **consistency with the experience of Ontario voters**.³ Ultimately, any system that satisfies the remaining seven criteria that the Committee has identified should have little difficulty in establishing its legitimacy.

Legitimacy must also apply to the process by which electoral reform is achieved. If the process is unimpeachable, even those who disagree with the eventual outcome can accept it as legitimate. Such judgements are at the heart of democratic decision-making. A key ingredient in that process will be measuring public support through a plebiscite or referendum, about which more is said below. Other criteria the reform process might satisfy include:

- independence from the government of the day;
- a process not dominated by particular partisan interests;
- adequate terms of reference; and
- a process that adequately informs participants of the alternatives and of the likely consequences of implementing any of them.

² The Committee considers it a given that any electoral system will be consistent with the Constitution, and is not discussing legitimacy in this formal or legal sense.

³ The Committee is aware that the novelty of an electoral system has nothing *per se* to do with its legitimacy, and of the apparent contradiction in noting skepticism about the existing system on the one hand, and measuring the departure of any other model from that system. Experience shows also, though, that voters often want the electoral system to produce different types of outcome than it normally delivers (e.g., better proportionality, more balanced social representation, greater accountability), but at the same time, remain attached to principal features of the existing system.

2. Fairness of Representation

The Committee understands fairness of representation to mean that the electoral system should return a legislature that accurately mirrors the people of Ontario and their opinions. Possible principles of fairness include:

- **Representation by population** – requires that each vote carry an equal weight in electing Members and a government.
- **Proportionality** – requires that a party's seat share in the legislature reflects its vote share in the election.
- **Social representation** – requires that the make-up of the legislature reflect the social characteristics of the population at large. The Committee's mandate specifically mentions "gender equality" and "full representation of Ontario's populace." Other elements often considered under social representation include social class, age, ethno-cultural diversity, and the representation of aboriginal peoples.

The Committee recognizes that the electoral system cannot be expected to bear the entire weight of providing for social representation; a great deal of responsibility falls to political parties in their selection of candidates, and other factors, such as political and social culture, may also be crucial. At the same time, it is fair to ask of an electoral model if it provides incentives or disincentives for parties to work for better social representation. Social representation can be measured by comparing the proportion of the population with a particular attribute with the proportion of legislators identifying as such.

3. Voter Choice

All else being equal, an electoral system should enhance rather than diminish the quantity and quality of the choices voters may make. Measuring voter choice may include:

- The **number of votes**.
- **Categorical** (i.e., one choice) versus **ordinal** (or **preferential**) **balloting**.⁴
- The opportunity for **vote-splitting** (i.e., between parties, between candidates, or between party and candidate).⁵
- The **number of candidates**.
- The **number and diversity of political parties**.

Arguably, there is a trade-off between enhancing voter choice, and keeping the voting act simple. Enhancing choice should not over-complicate voting nor

⁴ Ontarians are used to categorical balloting, such as placing an X beside one candidate, or voting Yes or No in a referendum or plebiscite; an ordinal or preferential ballot allows or requires the voter to rank the candidates or selections in a numerical series (e.g., 1, 2, 3, 4, etc.).

⁵ Vote-splitting involves being able to send "mixed message," such as support for a candidate but not for his or her party (or vice-versa). Being able to vote at the same time for more than one candidate, or for more than one party, can also be seen as vote-splitting. (See Glossary also.)

unnecessarily obscure the relationship between voting and the outcomes it generates. In short, choice should be consistent with **comprehensibility** and **transparency**.

4. *Effective Parties*

The Committee believes the electoral system should support the role that political parties play in organizing the electorate and developing policy alternatives. Much of the effective institutionalization of parties has to do with matters beyond the mandate of this Committee (e.g., election campaign rules, party financing regulations, etc.), but electoral systems can be evaluated with respect to effective parties in a number of ways, including the following:

- Comparing the **effective number of elective parties** (those receiving votes) and the effective number of legislative parties (those with seats).⁶ The degree to which there are fewer legislative than elective parties (there cannot be more) indicates the extent to which the electoral system acts as a filter, diminishing the role of some parties in the legislature and excluding others altogether.
- Comparing the **volatility** of party support from one election to the next. The greater the average change in support for individual parties from one election to the next, the more volatile the party system. A volatile system suggests that partisan attachments are weak, and that parties are not performing well in attracting and representing a loyal cohort of adherents.
- Comparing the ability of the electoral system to accommodate the formation and election of **new parties**. A critical factor is any legal threshold in the electoral law, but otherwise, for most electoral systems, an **effective threshold** may be calculated: this is the level of support at which it is possible for parties to gain a representative share of seats in the legislature.⁷
- Assessing whether the electoral system reinforces **regional strengths and weaknesses**, or ameliorates them.⁸
- Examining the **age of parties** within a legislature may provide an indication of the stability or turbulence of the party system.
- Comparing the ability of parties to be coherent, disciplined bodies that present a consistent message to the electorate – i.e., the **strength of**

⁶ The “effective number” of parties is a technical term used to describe not only the number of parties but their relative strengths. For example, three parties with 1/3 of the seats each is much closer to a three-party system than two parties with 48% and one with 4%. It would be more accurate to describe the former as a three-party system and the latter as “effectively” a two-party system. Calculating the effective number of “elective” parties (those that receive votes during an election), and the effective number of “legislative” parties (those that win seats) is a useful tool for comparing systems. An example of such a calculation is provided in the Glossary.

⁷ See discussion of “Thresholds” in the Glossary.

⁸ For example, under FPP, a party that consistently has a plurality of support in a region will win all or most of the seats there. This party will be the only parliamentary voice for that region; the strength of the other parties in that region, individually or altogether, will not be reflected in the legislature.

party discipline within the system. This can be measured by noting the frequency with which Members (particularly of the government party) vote against their party's stated position.

What these measures indicate about effective parties and electoral systems depends on the assumptions or value judgements brought to them. Is an electoral system that consistently produces more than five parties better than one that consistently returns fewer than three? To answer such a question requires determining the ideal number of parties, or deciding how many parties is too many. For example, does an increase in the number of parties increase the likelihood that a small party may hold the parliamentary balance of power, and if so, is this problematic? The idea that a caucus should reflect the party's strength in all regions assumes that the integrative function is better performed *within* the parties, rather than by having a system of regional parties. Finally, can the party discipline necessary to function effectively in parliament and to mobilize the electorate become too rigid and (thereby) compromise effective representation of the voters? Questions such as these illustrate the trade-offs involved in the selection of an electoral system.

5. Stable and Effective Government

Governmental stability can be approached in two ways:

- (1) The continuity of **governments** within a system can be measured by the percentage that **serve their full term** in office.⁹
- (2) The **continuity between governments** can be measured by the proportion of elections that return to parliament and to the government at least one party from the government in the previous legislature.

The stability of a government (1) is often associated with **single-party majority government**, as opposed to minority or coalition governments, although there are numerous examples of long-lasting minority and coalition administrations. The notion of stability *between* governments (2) is often associated with successive coalition governments, but may equally apply to systems that often re-elect majority governments.

Effective government is difficult to define; but most agree it includes being able to take decisive action when such is required. It has been noted that the survival of a minority or coalition government sometimes requires *not acting* on divisive issues on which the partners cannot agree. However, measuring the effectiveness

⁹ In systems with fixed election terms, this is simply the absence of a change in government between scheduled elections *and* the absence of early elections. In systems with flexible election terms, it is a government that serves the maximum term in office before calling an election, or, a government that resigns in order to force an election, but has not itself been forced to do so by a legislative defeat.

of governments is already a methodologically difficult and value-laden exercise, without taking the further step of connecting it with electoral models.¹⁰

6. *Effective Parliament*

The Committee believes that an electoral system should promote the ability of the legislature to discharge its parliamentary functions effectively. These functions include “promoting alternative governments and policies, enacting legislation, authorizing taxation and expenditures, and scrutinizing the executive.”¹¹

The most direct connection between the voting system and the functioning of parliament is its ability to return **a government and an opposition**. In some cases, the identity of neither will be immediately obvious, but will emerge through a process of bargaining and negotiation (“the government formation process”). The relationship between parliamentary effectiveness and the electoral system may be indirect, the result of other properties such as the party system, proportionality, etc., which, in turn, may differ according to the type of electoral system.

An effective parliament may also depend on factors not immediately connected to the electoral system, such as the **degree of executive dominance** permitted or prescribed by the constitution. However, even here, the electoral system may make a difference, as for example, when coalition government weakens the power of the prime minister vis-à-vis cabinet and the legislature.

As with “effective government,” identifying “effective parliament” may be more a matter of judgement (relying largely on anecdotal evidence) than of empirical measurement.

7. *Stronger Voter Participation*

Ideally, an electoral system promotes voter participation. There are two simple empirical measures that may be considered:

- One is the **rate of voter turnout** in countries under different types of electoral systems, both currently, and over the longer term.
- Another is any **change in voter turnout** after a change in electoral system.

Neither of these measures is straightforward, for the simple reason that voter participation is the product of many factors in addition to the electoral system. To change the electoral system without addressing these other variables may limit the impact of electoral reform. On the other hand, electoral reform may be the necessary condition that allows other changes to happen. For example, one factor that appears to influence turnout is how close the election contest is perceived to

¹⁰ See Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999); and Ian Budge and Hans Keman, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

¹¹ New Zealand Royal Commission on the Electoral System (RCES), 1986.

be. Therefore, if an electoral system tends to make elections more competitive, it could increase turnout; conversely, if it reinforces the hold of one political party on government, then it might depress public participation.

One way to characterize **competitiveness** is by the “closeness” of the contest (i.e., a narrow margin of victory). In this respect, a large proportion of single member contests – under *any* electoral system – will not be close (and given adequate polling, will be known in advance not to be close). Elections may also be competitive when there is more at stake at the local level than just who wins the constituency seat, and more is at stake at the national level than which party will form the government.

Most importantly, the electoral system may be an intervening variable in shaping voter participation by providing distinct incentives to political parties to undertake specific strategies to mobilize the electorate.¹² A system in which every vote counts in determining each party’s final share of seats provides different incentives to parties than one in which what matters is holding or increasing the number of ridings in which the party has a plurality (i.e., a focus on “winnable” ridings). A by-product of electoral reform, then, could be better mobilization of the electorate, provided that parties recognize and take advantage of the strategic opportunities that the system provides to them.¹³ If parties fail to make the most of these new possibilities, it is less likely that stronger voter participation will follow from electoral reform.

8. Accountability

Finally, electoral systems can be evaluated on whether they contribute to accountability – the ability of voters to identify policy makers and hold them to account. Connecting policy to cabinet ought to be clear enough in any parliamentary government, but could be clouded by coalitions with multiple partners. Hence the measure of the **likelihood of majority government** may also be used as one indicator of accountability. It is sometimes claimed that parties in **coalition** escape accountability for not acting on their commitments by pointing to the compromises inherent in forming and maintaining coalition partnerships. On the other hand, not only do **coalition** governments often rest on a clear **agreement** about policy agendas and the division of portfolios, the possible trade-offs and partnerships are often central issues in the election campaign.

Clear policy platforms (often called “manifestos”) are not only an important basis for negotiating coalition agreements, but are also a primary means by which

¹² Much of discussion about electoral reform ignores the mediating role of political parties in “getting out the vote”.

¹³ The Committee saw first-hand that in Scotland the Green Party recognized that it was in its interest to run candidates only for regional list seats, and not for constituency seats. The success in electing seven members in this fashion did not sit well with some members of other parties who seemed to feel the Greens had “cheated” the system. The Greens simply recognized how the possibility of vote-splitting, and the willingness of Scottish voters to engage in vote-splitting, could work in their favour.

voters can hold governments of any type responsible for the design, delivery and administration of public policy.

The classic means of holding policy makers to account in a representative democracy is to refuse to re-elect them. Different types of electoral systems make that more or less easy. In addition, voters may also wish to hold their local representative accountable for inadequate attention to, or representation of, their interests. This is easiest in systems where citizens **vote directly for their Member(s)**.

A related issue is whether the system permits voters to hold the government accountable without punishing their local Member, who is providing excellent representation, or conversely, to hold their Member accountable while continuing to support his or her party. Only in systems where voting for representative and party are separate acts (i.e., **vote-splitting**) can these two types of accountability (of a party or government, and of one's representative) be separated.

Finally, it should be noted that **proportionality**, in addition to its role in providing fair representation, can be viewed as a means of holding all parties (government and opposition) to account; any increase or decrease in a party's support is met with a corresponding increase or decrease in legislative seats.

Assessing Systems

The Committee noted the existence of a number of types or families of electoral systems and observed that, within most types, it is rare for any jurisdiction to have exactly the same system as any other. Countless variations are possible, and hybrid systems combining features from more than one type or family have been contemplated, but as yet, not been put into practice.¹⁴

In this section, the Committee assesses the current First-Past-the-Post (FPP) electoral system, as well as three alternatives: the Alternative Vote (AV), the Single Transferable Vote (STV), and Mixed Member Proportional (MMP) electoral systems. A brief comment also explains the decision not to assess fully two other models: List PR, and the Runoff (or Two-Round) system.

1. Single Member Plurality (SMP) or First Past the Post (FPP)

The existing electoral system in Ontario is known as a Single Member Plurality system, or more commonly First-Past-the-Post (FPP). Voters cast a single, categorical ballot for candidates seeking election in single member districts. The candidate with a plurality – more votes than any other – is the winner. The following table summarizes the Committee’s evaluation of FPP according to the criteria and measures explained above.

TABLE 1: ASSESSING FIRST-PAST-THE-POST (FPP)

| CRITERIA | EVALUATION |
|---|--|
| 1. Legitimacy | |
| Consistency with experience of Ontario voters | Strong |
| Attracts engagement (participation) | Declining |
| 2. Fairness of Representation | |
| Representation by population | Yes |
| Proportionality | Weak |
| Encourages social representation | Weak – has no compensatory mechanisms that allow parties to promote diversity, an exception being the ability of spatially-concentrated ethno-cultural communities to use the plurality mechanism to their advantage |

¹⁴ The “Alternative Vote Plus” system recommended by the Jenkins Commission (1997) in the United Kingdom is just such an example.

3. Voter Choice

| | |
|---|---|
| Number of votes | One |
| Categorical versus preferential balloting | Categorical |
| Opportunity for vote-splitting | No |
| Number of candidates | Depends on number of parties and independent candidates |
| Number and diversity of political parties | Limits number of strong parties (see next section) |
| Complexity | Simple |
| Comprehensibility and transparency | Good at constituency level; less transparent in the aggregate (1) |

4. Effective Parties

| | |
|--|--|
| Effective number of elective/legislative parties | Relatively few – system is a strong filter |
| Volatility from one election to next | Can be considerable |
| Accommodates new parties (effective threshold) | Not accommodating (2) |
| Exploits or mitigates regional differences | Exploits regional differences (3) |
| Stability of party system (age of parties) | Stable |
| Strength of party discipline | Strong |

5. Stable & Effective Government

| | |
|--|--|
| Likelihood of single party majority government | Very likely |
| Likelihood of early elections | Infrequently (usually at discretion of first minister) |
| Likelihood of continuity between governments | One extreme or the other (4) |

6. Effective Parliament

| | |
|--|--------------------------|
| Allows establishment of government and opposition | Yes |
| Contributes to or diminishes dominance of executive (especially of first minister) | If anything, contributes |

7. Stronger Voter Participation

| | |
|-------------------------------|-----------------|
| Competitiveness of elections | Winner-take-all |
| Average rate of participation | Weak (5) |
| Long-term trends | Declining (6) |

8. Accountability

| | |
|--|-------------------|
| Likelihood of single party majority government | Very likely |
| Voting directly for members | Yes |
| Clear party platforms | Increasingly true |
| Detailed coalition agreements | Not applicable |
| Opportunity for vote-splitting | No |
| Proportionality | No |

Notes on FPP

(1) Whoever receives the most votes wins the seat – this is a clear relationship. However, it does not always hold that the party that receives the most votes wins the most seats, nor is there any necessary correspondence between the ranking of other parties' vote shares and of their seat shares. A classic Canadian example is the results for Manitoba seats in the 1926 federal election:

| Political party | % of votes | No. of seats | % of seats |
|---------------------|------------|--------------|------------|
| Conservatives | 42.2% | 0 | 0% |
| Labour Progressives | 19.5% | 7 | 41% |
| Liberals | 18.4% | 4 | 24% |
| Progressives | 11.2% | 4 | 24% |
| Labour | 8.7% | 2 | 12% |

(2) To win a seat, a party must finish better than all other parties in a riding; to attract any attention in the Legislature it must be able to replicate this result in many constituencies. If a party is not an overnight success, it must somehow convince voters to continue to support it until it breaks through the effective threshold (see Glossary).

(3) The winner-take-all character of FPP elections means that a party with a strong plurality in a region will be the only one to send representatives to the Legislature, effectively silencing other voices from that region.

(4) There tend to be long periods with one party in power, or periods in which each election brings a different party to government.

(5) For the last seven general elections, the average turnout in Ontario was 60.7%; in Canada for the last seven general elections, 69.9%.

(6) In Ontario, turnout has declined from 73.5% in 1971 to 56.8% in 2003. In Canada, turnout declined from 76.7% in 1972 to 60.9% in 2004.

2. Alternative Vote (AV)

The Alternative Vote (AV) is a majoritarian system that differs from FPP in its ballot and its electoral formula. AV is used in Australia nationally and in several of the Australian states. Voters elect one candidate in single-member districts, the seat going to the first candidate to secure an absolute majority (50% + 1 vote) of votes. The mechanism by which this is achieved is an ordinal or preferential ballot which requires voters to rank the available choices in a numerical order (1, 2, 3, 4, etc.). If no candidate secures a majority of first preference ballots, the candidate with the least support is removed from the running, and his or her ballots are redistributed on the basis of the next preference. This process continues until one candidate has accumulated a majority of the valid ballots cast.

The Committee's assessment of AV necessarily draws upon Australia's experience as the only national jurisdiction to have employed this system over the long term. However, the Committee also took note of conclusions by Harold J. Jansen in his review of Canada's experience of AV in three western provinces in the middle of the twentieth century.¹⁵

The following table summarizes the Committee's evaluation of AV according to the criteria and measures explained above.

TABLE 2: ASSESSING ALTERNATIVE VOTE (AV)

| CRITERIA | EVALUATION |
|---|--|
| 1. Legitimacy | |
| Consistency with experience of Ontario voters | Strong (except for elements of compulsion) (1) |
| Attracts engagement (participation) | Compulsory voting – declining partisan activity |
| 2. Fairness of Representation | |
| Representation by population | Yes |
| Proportionality | Weak |
| Encourages social representation | Weak – it has no compensatory mechanisms that allow parties to promote diversity |

¹⁵ Harold J. Jansen, "The Political Consequences of the Alternative Vote: Lessons from Western Canada," *Canadian Journal of Political Science*, 37:3 (September 2004), pp. 647-669.

3. Voter Choice

| | |
|---|---|
| Number of votes | One (2) |
| Categorical versus preferential balloting | Preferential (full) |
| Opportunity for vote-splitting | No |
| Number of candidates | Depends on number of parties and independent candidates |
| Number and diversity of political parties | Limits number of strong parties (see next section) |
| Complexity | Difficult to assess (3) |
| Comprehensibility and transparency | Not fully transparent at constituency or national level (4) |

4. Effective Parties

| | |
|--|--|
| Effective number of elective/legislative parties | Virtual two-party system – AV is a strong filter (5) |
| Volatility from one election to next | Minimal |
| Accommodates new parties (effective threshold) | Not accommodating (6) |
| Exploits or mitigates regional differences | May mitigate regional differences |
| Stability of party system (age of parties) | Very stable |
| Strength of party discipline | Strong |

5. Stable & Effective Government

| | |
|--|--|
| Likelihood of single party majority government | Common (7) |
| Likelihood of early elections | Not likely (and mostly for federal reasons) |
| Likelihood of continuity between governments | Strong pattern of re-electing government (8) |

6. Effective Parliament

| | |
|--|----------------|
| Allows establishment of government and opposition | Yes |
| Contributes to or diminishes dominance of executive (especially of first minister) | May contribute |

7. Stronger Voter Participation

| | |
|-------------------------------|-----------------------|
| Competitiveness of elections | Winner-take-all |
| Average rate of participation | Compulsory voting (9) |
| Long-term trends | Stable |

| | |
|--|--------|
| 8. Accountability | |
| Likelihood of single party majority government | Common |
| Voting directly for members | Yes |
| Clear party platforms | Yes |
| Detailed coalition agreements | No |
| Opportunity for vote-splitting | No |
| Proportionality | No |

Notes on AV

(1) Quite apart from compulsory voting (which may accompany any kind of electoral system), Australia's AV system involves "full preferential voting," which requires voters to complete a properly sequenced set of preferences for all candidates (i.e., 1,2,3,4,5,6 not 1,2,3,3,4,4,4,) or else the ballot is considered "informal" (and thus spoiled). There is evidence the Australian public would prefer "optional preferential voting," which allows marking as few or as many preferences as one chooses (as in Irish STV). However, parties, interest groups, or others may distribute "How to Vote" cards, which voters may take into the polling station to copy when completing their ballot. In the absence of optional preferences, a concession has been made for the Senate elections, whereby voters may mark the ballot "above the line" by indicating a vote beside one party or independent; the preferences will then be allocated by election officials in the order that the selected party (or independent) has previously registered with the Electoral Commission.

(2) Although the voter ranks all the candidates, the ballot is a form of single transferable vote. Only one preference on each ballot is ever "in play" at any point in the count. The second preference is counted only if the first preference was marked for a candidate who has been eliminated. From that point in time, the first preference no longer counts for anything. The same thing happens to the second preference, should the ballot need to be transferred again, and so on through however many preferences need to be considered.

(3) Completing a ranking of all candidates is more complicated than marking an "X" beside one candidate, but the use of "How to Vote" cards eliminates much of the complexity.

(4) Unless a candidate wins an outright majority of first preferences, a number of different outcomes are possible, including cases where a candidate with a rather substantial plurality after the first count fails to win the seat. This system is susceptible to instances of non-monotonicity (i.e., a situation where a candidate gains more votes but finishes worse off). A classic example runs as follows:

| Election 2000 | | | Election 2002 | | |
|---------------|----------------------------|----------------------------|---------------|----------------------------|----------------------------|
| No. of votes | 1 st preference | 2 nd preference | No. of votes | 1 st preference | 2 nd preference |
| 39 | Democrats | Greens | 49 | Democrats | Greens |
| 35 | Greens | Progressives | 25 | Greens | Progressives |
| 26 | Progressives | Democrats | 26 | Progressives | Democrats |

In Election 2000, the Progressive candidate finishes last, is eliminated, and the votes are transferred, electing the Democrat candidate. After two years of effective representation, the Democrat member attracts support from the Green voters, but not enough to win on first preferences. However, by taking votes from the Greens, the Democrats engineer the election of the Progressive candidate – the Green candidate now finishes third, and his or her votes are transferred to the Progressive candidate, who overtakes the Democrat.

The result in Election 2002 also illustrates the ability of AV to produce a non-Condorcet winner. (A “Condorcet winner” is the candidate who, when compared with each of the other candidates, is preferred over the rest.) Weighting second preferences at $\frac{1}{2}$, the total preferences for the three parties in Election 2002 are Democrats: 62 (49 + 13); Greens: 49.5 (25 + 24.5); Progressives: 38.5 (26 + 12.5). In fact, in this example, it is the candidate who is the Condorcet *loser* (i.e., overall least preferred) who ends up winning.

(5) Because of preferential balloting, support for political parties can be measured in a couple of ways. One looks at the first-preference votes received by each party. The second works out what are known as the two-party-preferred results. The Australian Electoral Commission completes the transfer of all ballots to either the ALP or the National-Liberal coalition in every district, regardless of whether a candidate won an outright majority. It is argued that the two-party-preferred figures provide a more accurate means of comparing electorates and indicates how much distance there is between the two party groups that have dominated Australian politics since AV was first brought in. (It is also worth noting that AV was brought in as a means by which the parties in opposition to Labour could pool their support without amalgamating.) Over the long-term, the Australian Labour party and the Liberal party each gather in the neighbourhood of 40% of the vote. The National party (formerly the Country party), which has been in formal partnership with the Liberals for decades, receives around 5% - 8% of the first preferences and, because of its arrangement with Liberals, is the only smaller party to win seats in the lower house (averaging between 14 – 16 seats in recent elections). In eight elections between 1972 and 1987, no other parties and no independents secured a seat. Since 1987, in six elections, 15 independents have been elected, the most at one time being five (1996).

(6) To win a seat, a party must accumulate the ballots of a majority of voters, if not outright with first preferences, then with transferred second preferences, etc. This makes it very difficult for a party to build support gradually if voters show any reluctance to vote for a party with little or no chance of winning. In the last four elections, the Greens and One Nation have each on one occasion polled more first-preference votes than the Nationals, and the Democrats came close to

matching the National party's total on three occasions – none of these rival smaller parties has succeeded in gaining seats in the House of Representatives. In the 2004 election, support for the Democrats and One Nation was greatly reduced, although the Greens outpolled the Nationals in first-preference ballots by more than 150,000 votes.

(7) If one follows many observers in treating the Liberals and Nationals as essentially two factions within a party (known as “the Coalition”), the tendency to majority government is overwhelming.

(8) The Coalition was in power for 20 years from 1949 to 1969 (nine elections), followed by Labour for two terms (1972-77), the Coalition for two terms (1980-84), Labour for four terms (1984-96), and since 1996, the Coalition again, now in its fourth term.

(9) Since compulsory voting was introduced in 1924, turnout in Australian elections has been high and relatively stable, within a range of 93% - 96% over the past seventy-seven years.

3. Single Transferable Vote (STV)

Single Transferable Vote (STV) can be understood as AV applied to multi-member constituencies.¹⁶ It is used in Ireland and Malta nationally, the Australian Senate, the Northern Ireland Assembly, and the state of Tasmania. Voters elect two or more candidates in multi-member districts, the seats going to those who accumulate enough preferences to meet the quota, usually determined by dividing the number of votes (v) by the number of seats plus one ($s+1$).¹⁷ The mechanism is an ordinal or preferential ballot which allows voters to rank the available choices in a numerical order (1, 2, 3, 4, etc.). Any candidate who secures the quota is elected. If a candidate has more preferences than the quota, the surplus is distributed among the remaining candidates. If seats remain unfilled, candidates with the least support are successively removed from the running and their ballots redistributed on the basis of the next preference until all the seats are filled.

The Committee's evaluation of STV necessarily draws upon Ireland's experience as one of two national jurisdictions to have used this system over the long term.

The following table summarizes the Committee's evaluation of STV according to the criteria and measures explained above.

TABLE 3: ASSESSING SINGLE TRANSFERABLE VOTE (STV)

| Criteria | Evaluation |
|---|---|
| 1. Legitimacy | |
| Consistency with experience of Ontario voters | Weak (1) |
| Attracts engagement (participation) | Declining |
| 2. Fairness of Representation | |
| Representation by population | Yes |
| Proportionality | Moderate to strong, depending on district magnitudes (2) |
| Encourages social representation | Weak – it has few compensatory mechanisms that allow parties to promote diversity (3) |

¹⁶ Technically, both Irish STV and Australian AV use a “single transferable ballot”; AV in single member constituencies, STV (or what is sometimes called PR-STV) in multi-member constituencies.

¹⁷ The technical formula for the commonly-used Droop quota is $(v/(s+1))+1$.

3. Voter Choice

| | |
|---|---|
| Number of votes | One (for two or more seats) |
| Categorical versus preferential balloting | Preferential (optional) |
| Opportunity for vote-splitting | No |
| Number of candidates | Depends on number of parties and independent candidates |
| Number and diversity of political parties | Allows diversity, but weakens parties |
| Complexity | Depends on the number of candidates, number of parties, number of seats at stake, and the willingness of the voter to consider all of these variables (4) |
| Comprehensibility and transparency | Not fully transparent at constituency or national level (5) |

4. Effective Parties

| | |
|--|-------------------------------------|
| Effective number of elective/legislative parties | Multi-party system (6) |
| Volatility from one election to next | Moderate |
| Accommodates new parties (effective threshold) | Accommodating (7) |
| Exploits or mitigates regional differences | Regional differences not pronounced |
| Stability of party system (age of parties) | Very stable (8) |
| Strength of party discipline | Strong (9) |

5. Stable & Effective Government

| | |
|--|---|
| Likelihood of single party majority government | Rare |
| Likelihood of early elections | Common |
| Likelihood of continuity between governments | Strong pattern of re-electing government (10) |

6. Effective Parliament

| | |
|--|-------------------------------|
| Allows establishment of government and opposition | Yes |
| Contributes to or diminishes dominance of executive (especially of first minister) | If anything, contributes (11) |

7. Stronger Voter Participation

| | |
|-------------------------------|----------------|
| Competitiveness of elections | Mixed (12) |
| Average rate of participation | Weak (13) |
| Long-term trends | Declining (14) |

8. Accountability

| | |
|--|--|
| Likelihood of single party majority government | Has become unlikely |
| Voting directly for members | Yes |
| Clear party platforms | Yes |
| Detailed coalition agreements | Yes (15) |
| Opportunity for vote-splitting | No |
| Proportionality | Moderate to strong, depending on district magnitudes |

Notes on STV

(1) STV requires multi-member constituencies, which are at odds with Ontarians' preferences for "a strong and clear link between voters in a particular constituency and their representative." (Law Commission of Canada: 2004, p. 65) Particularly in northern and rural Ontario, multi-member constituencies would cover an enormous amount of territory. Two other features would at least be new to Ontarians – and this is not to pre-judge their legitimacy – namely, the use of an ordinal ballot, and having candidates of the same party in competition with each other.

(2) This is an issue on which there are serious trade-offs. Unless the average district magnitude (i.e., number of members per riding) is five or more, the system can at best be semi-proportional; magnitudes of five or more would create challenges in Ontario both in terms of the size of the population and the geographic extent of ridings. Irish Members are responsible for an average of 24,000 constituents, so that one five-member Irish district is the size of one Ontario riding (and a smaller one at that). Even in Ireland, the trend is towards more three-member districts, which reduces the proportionality of the system (unless, as one academic pointed out, smaller parties decline to contest the smaller districts).

(3) Advocates of STV suggest that multi-member constituencies allow parties to field "balanced" slates of candidates, should they wish to do so. On the other hand, it is also clear that most parties will not run "a slate" of candidates because to do so risks splitting their party's support. Given the proportional or semi-proportional manner in which the seats are allocated within the district, most parties have a fairly clear idea of how many seats they can reasonably hope to gain. Conventional wisdom is that parties expecting to win one or two seats should run only one or two candidates, and parties that might elect more should run only one candidate more than they can reasonably hope to elect. Two consequences follow: one, there is an overall reduction in the number of candidates (for all parties), and therefore of opportunities to run; two, when a party does run more than one candidate, however balanced its slate might be, these candidates are in competition with each other, in a way that they are not (for example) on a closed party list.

(4) Unlike Australia's AV, Ireland's STV is a system of optional preferences. One may indicate as few or as many preferences as one chooses. Therefore, voting may be as simple as marking an "X" beside one candidate (known as "plumping"), but can, in distributing all the preferences for all the candidates in a multi-member district, be a lengthy and intellectually engaging exercise.

(5) As in Australia's AV, a number of different outcomes are possible, including cases where candidates just short of the quota after the first count end up without a seat. STV, like AV, is susceptible to cases of counter-intuitive results, such as candidates whose final count is diminished by attracting more first preference ballots (i.e., non-monotonicity), and candidates elected who would not be if *all* preferences were counted (i.e., non-Condorcet winners). Because multi-member constituencies are involved, other oddities are possible, including the case of one incumbent who finished 2nd with 90% of the quota after the first count in a three seat district, but failed to win a seat, and the case of another candidate who was only 210 votes short of the quota after the first count but failed to be elected. A quick look at Irish election results reveals that in virtually every district, a majority of ballots are only counted once (i.e., the second, third, and subsequent preferences on these ballots are never considered). This is because the majority of candidates who ultimately reach the quota only do so after a transfer of preferences (i.e., they fall short on the initial count). As a result, their ballots are counted once and never examined again. The same is usually true of the last candidate to not be elected. Thus, most of the non-first preferences expressed by voters have no impact on the outcome. At the same time, it is the second, third, and fourth preferences of the least successful candidates that decide which candidates make the quota. In 1931, Winston Churchill reportedly described AV as taking account of "the most worthless votes of the most worthless candidates." [Note of Reservation by Lord Alexander, in *Report of the Independent Commission on the Voting System* (The Jenkins Commission), October 1998.]

(6) Support for political parties (and therefore all the other measures that are derived from party strength) in Ireland is measured by the first-preference votes received by each party. There is no attempt to work out, as in Australia, two-party-preferred results or anything similar. It appears, on the basis of the last two elections to the Dáil, that the party system may be in a state of transformation, with support for the top three parties falling below their historic averages, the emergence or re-emergence of parties such as the Greens and Sinn Féin, and a dramatic increase in the number of Independents.

(7) The threshold to win a seat is low, as evidenced by the presence of seven parties and 13 Independent TDs in Ireland's Dáil (Irish members are called TDs, short for *Teachta Dála*, or Deputy to Dáil Éireann). Given the small size of Irish constituencies (about 18,000 voters per TD) and the fairly low turnout (low 60%), achieving a quota does not require many votes. The quota in the 2002 election was typically between 8,500 and 10,000 votes, but was as low as 6,487 in Dublin South East, where the final candidate elected received only 4,032 votes. (Often, the last candidate to be elected does not reach the quota, but is the second-last name remaining after the count has eliminated all other candidates.) The

trend towards three-seat districts makes the system both less proportional, and less accommodating to small or new parties.

(8) The top three parties (Fianna Fáil, Fine Gael, and Labour) go back to the 1920s, but there is more fluidity among the smaller parties. It is anticipated that Sinn Féin – which is the oldest party in the Dáil – will do very well in the next election.

(9) Theoretical arguments suggest STV might weaken party discipline, since it pits candidates of the same party against one another, and its tendency to allow the election of independent candidates provides a cushion for any member facing expulsion for repudiating the party's position(s). On the other hand, practice in Ireland shows that party discipline is more or less as absolute there as in any FPP system. According to one account, Fianna Fáil will expel any TD who abstains on a government bill, let alone votes against it [Mike Culpepper, writing in the debate over BC-STV in the *Nelson Daily News*]. What STV does accomplish is to focus TDs on their constituency, so that politics in Ireland is intensely local. This does not necessarily weaken party discipline, but could weaken parties as coherent and consistent architects and advocates for public policy. One commentator has noted as follows:

By and large the main Irish parties tend to be run on personalist lines, which has meant that internal disputes have focused largely on personalities rather than on policies. Divisions exist within each of the four main Irish parties, though these have rarely impaired their ability to act as unitary actors when it comes to coalition bargaining. [“Politico-Administrative Relations under Coalition Government: The Case of Ireland,” Bernadette Connaughton, Department of Government & Society, University of Limerick (2002), p.4.]

(10) Of the 23 parliaments since 1932, Fianna Fáil has been in government (alone or in coalition) for all but six, and during one of these (the 27th Dáil, 1992-97), FF led the governing coalition for the first two years.

(11) It has been argued that the localism of Irish politics, which keeps TDs focused to an extraordinary degree on constituency matters, strengthens the hand of the Executive.

(12) STV contests should be competitive on a number of levels, not just between parties, but also between candidates within a party, and also between party candidates and independents. Supporters of STV as an electoral reform option often state that under this model there are “no safe seats.” On the other hand, the Committee learned that in Ireland, the average member (TD) is elected four times. In addition, the Committee learned that the presence of powerful political dynasties means there are, in practice many safe seats, safe enough to be “passed on” within the family. In a 1985 thesis on “Politics and Clientelism in Urban Ireland,” Lee Komito has written:

...people vote for the kinsman of a friend (or the friend of a kinsman). This is one reason for the large number of "family" seats, in which political office is virtually inherited. In the 1977 election, for example, 32 out of 148 elected TDs were related to previously serving TDs: 24 sons, 1 daughter, 3 widows, and 4 nephews (Nealon 1977:134). In the 1973 election, 37 out of 144 elected TDs were related to previous TDs: 31 sons, 1 daughter, 3 nephews, and 2 sons-in-law (Nealon 1974:119). Like party membership, family name commands voting loyalty.

In a stable community, networks of family, kinsmen, and in-laws mobilize hundreds of votes. In many rural areas, the kinship network ensures a personal electoral base that is independent of the political party. In urban areas, social and residential mobility undermines such widespread networks of kinship and friendship, but it is still a factor. In Dublin, a good family name commands votes (e.g., Ryan, Lemass, Briscoe, Brady, Cosgrave, and Burke, to name a few), even from people who had no personal link with the politician. Sometimes, it also helps provide a personal network as well. In the case of Gerard Brady, he not only inherited his father's seat, he also benefited from having brothers. They deliver the votes of their friends and relations, and also votes derived from business contacts. Each brother went into a different profession, so the personal networks created by each brother tap different domains. In his case, the networks provided by the family are as vital as the family name, and the same is true of other Dublin politicians.

The point is not to suggest that STV encourages the development of such dynasties, but to observe that in Ireland it clearly places little in their way. Similarly, the Committee heard that in non-urban ridings, TDs will often establish virtual constituencies based on distinct geographic sections of the district.

(13) Turnout has been below 70% during the past four elections, and in 2002 was 62.6%.

(14) Turnout has declined from 76.6% in 1973 to 62.6% in 2002.

(15) "Since 1993, this has taken the form of an explicit agreement in the form of the Programme for Government. The current programme is entitled 'An Action Programme for the Millennium, 1997'. Such agreements are also seen as an insurance against a policy priority being rejected later by the other. On the other hand, if an issue is not already contained in the agreement, its ability to reach the government agenda at a later stage is greatly diminished." Connaughton, p. 9.

4. Mixed Member Proportional (MMP) & Additional Member System (AMS)

All MMP systems involve a legislature in which at least half of the members are elected in single member districts. The remainder are elected from party lists. With one notable exception (discussed shortly), MMP systems present voters with a double ballot (see sample in Appendix F): in one column, voters select from among candidates contesting their electoral district; in the second, voters select from a list of the political parties. The party vote, province or nation-wide, determines each party's seat share in the legislature.¹⁸ The number of constituency seats won is subtracted from each party's total seat share to determine its number of adjustment or list seats. Thus, if a party polls 20% of the vote and is entitled to 20 seats, but has only won 12 constituency seats, it will receive 8 list seats to complete its complement. The list seats will be filled by individuals on a list prepared by the party, registered with the election officials, and sometimes printed (at least in part) on the ballot.

In Germany, the original model for MMP, the ratio of constituency to list seats is 50:50. The list seats are awarded on a proportionate basis to state (*Land*) lists, prepared by the political parties in conventions held for that purpose prior to the election. State parliaments (*Landtagen*) are elected in a similar fashion. The exception noted above is the election for the *Landtag* of Baden-Württemberg, which employs the "best runners-up model." In this state, voters cast a single ballot for a local member in what is essentially an FPP contest. However, the party totals state-wide determine each party's seat share in a 120-seat legislature. The winner (by plurality) in each of the 70 constituencies is elected (a direct mandate). The number of direct mandates each party has won is subtracted from its total seat share to determine how many proportional mandates it will gain. The 50 proportional mandates are filled by each party's non-winning candidates with the highest vote totals in each of the state's four administrative districts.

New Zealand, which adopted MMP for the 1996 election, and has now held four elections under that system, had a ratio of constituency to list seats in the recent (September 2005) election of 58:42. List seats in N.Z. are awarded on a country-wide basis. Scotland and Wales adopted a form of MMP called the Additional Member System (AMS) in 1997, and have held two elections each under AMS. In this variant, voters select a local member, and vote for a regional party list (in Scotland, there are eight regional constituencies of seven members each). The allocation of the list seats is proportional, taking into account the number of constituency seats won within the region.

The following table summarizes the Committee's evaluation of MMP according to the criteria and measures explained above.

¹⁸ This is subject to any legal threshold requirements, and or any provisions regarding "overhang mandates," (see Appendix D: Report on Travel to Europe).

TABLE 4: ASSESSING MIXED MEMBER PROPORTIONAL (MMP)

| Criteria | Evaluation |
|--|---|
| 1. Legitimacy | |
| Consistency with experience of Ontario voters | Mixed (1) |
| Attracts engagement (participation) | Good, but declining (2) |
| 2. Fairness of Representation | |
| Representation by population | Yes (exception: B-W) (3) |
| Proportionality | Strong (exceptions) (4) |
| Encourages social representation | Good – party list is an effective mechanism for parties that choose to promote diversity (exception: B-W) |
| 3. Voter Choice | |
| Number of votes | Two (B-W: one) |
| Categorical versus preferential balloting | Categorical |
| Opportunity for vote-splitting | Yes |
| Number of candidates | Depends on number of parties and independent candidates |
| Number and diversity of political parties | Allows diversity, depending on threshold (see next section) |
| Complexity | Relatively simple (5) |
| Comprehensibility and transparency | Transparent at constituency and national level (6) |
| 4. Effective Parties | |
| Effective number of elective/legislative parties | Multi-party system |
| Volatility from one election to next | Varies (7) |
| Accommodates new parties (effective threshold) | Generally accommodating (8) |
| Exploits or mitigates regional differences | Mixed results (9) |
| Stability of party system (age of parties) | Varies |
| Strength of party discipline | Strong |

5. Stable & Effective Government

| | |
|--|----------|
| Likelihood of single party majority government | Unlikely |
|--|----------|

| | |
|-------------------------------|-----------------|
| Likelihood of early elections | Not likely (10) |
|-------------------------------|-----------------|

| | |
|--|-------------|
| Likelihood of continuity between governments | Very likely |
|--|-------------|

6. Effective Parliament

| | |
|---|-----|
| Allows establishment of government and opposition | Yes |
|---|-----|

| | |
|--|-------------------------|
| Contributes to or diminishes dominance of executive (especially of first minister) | If anything, diminishes |
|--|-------------------------|

7. Stronger Voter Participation

| | |
|------------------------------|-------------|
| Competitiveness of elections | Competitive |
|------------------------------|-------------|

| | |
|-------------------------------|------------------|
| Average rate of participation | Fairly high (11) |
|-------------------------------|------------------|

| | |
|------------------|----------------|
| Long-term trends | Declining (12) |
|------------------|----------------|

8. Accountability

| | |
|--|----------|
| Likelihood of single party majority government | Unlikely |
|--|----------|

| | |
|-----------------------------|----------|
| Voting directly for members | Yes (13) |
|-----------------------------|----------|

| | |
|-----------------------|-----|
| Clear party platforms | Yes |
|-----------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| Detailed coalition agreements | Yes |
|-------------------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| Opportunity for vote-splitting | Yes |
|--------------------------------|-----|

| | |
|-----------------|-----|
| Proportionality | Yes |
|-----------------|-----|

Notes on MMP

(1) Voting for constituency Members in single member districts with FPP is familiar to Ontario voters, and consistent with their preference for having a local Member provide geographic representation. Having, in addition, a set of Members elected from party lists, whether “at large” (i.e., province-wide), or on the basis of regional constituencies, would be a departure from Ontario’s electoral and parliamentary practice. The degree to which having Members elected on two different bases also means two different types of responsibility (and/or accountability), and/or two different types of status or legitimacy, is often an issue in MMP systems. It is possible that voters might view one type of Member as less legitimate (or accountable) than the other, but it may also be that voters will judge the legitimacy of the Members under MMP by how well the system performs in other respects. The matter of differential status (real or perceived) may be more of an issue for Members than for the general public.

(2) In addition to voter turnout, which is discussed further below, general levels of party membership and involvement tend to be higher in PR systems, and parties structure political activity at all levels, from the national state to the local council. Nonetheless, within these countries the trend is one of declining membership and participation.

(3) The “best runners-up” model, used in B-W to ensure that the party seat share matches vote share, results in constituencies with different numbers of representatives (from one to four). Although districts are initially drawn in accordance with representation by population, the seat allocation works in the opposite, although somewhat unpredictable fashion.

(4) The more the allocation of list seats is based on the overall vote totals, as in Germany and New Zealand, the more proportional the overall results. Using regional constituencies for the list seats reduces overall proportionality, and the smaller these regional constituencies, the more semi-proportional the results. Similarly, if the overall proportion of list seats relative to constituency seats is too small, full proportionality may not be possible.

(5) MMP ballots usually require the voter to select a candidate for the constituency, in the same manner as would be done in an FPP system, and on the other half of the ballot paper, express a party preference. While this is only marginally more complicated than a simple FPP ballot (in B-W, the ballot is a simple FPP ballot), apparently some voters in these systems do not understand the two different sides of the ballot, nor the opportunity for vote-splitting that this affords them. However, a survey of Scottish voters after the 2003 election (the second under AMS) indicated that only 1% found filling in the ballot “very difficult,” 11% found it to be “fairly difficult,” 33% found it to be “not very difficult,” and 39% found it to be “not at all difficult.” John Curtice, “Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour,” p. 7.

(6) The election of the constituency member is no different than the election of a candidate under FPP; the candidate with the most votes wins. The national results are transparent also in that the percentage of vote received by each party is reflected in its seat share. What may not be so obvious is the workings of the mechanism that allocates the list seats relative to the constituency seats to make the overall results consistent. In B-W, the proportional mandates go to parties’ best non-winning candidates (i.e., the best “runners-up”); this can create a situation where a third-place candidate wins a proportional mandate as one of his or her party’s best non-winning candidates, whereas the second-place candidate in that district does not gain a seat because he or she is either not highly enough rated among his or her party’s runners-up, or because that party is not entitled to proportional mandates.

(7) The German party system (both nationally, and in B-W) displays a relatively low level of volatility: the Italian system, for a number of reasons – including the history of Italian parties and the effects of changes to the Italian electoral system –

generates considerable volatility. New Zealand, in the four elections under MMP, has presented mixed results, with some parties (like Labour) experiencing minor shifts, and some (like the National party) experiencing very large swings in support.

(8) As in any system in which single members are elected, the effective threshold to win a seat is the percentage of the electorate that is represented by one seat. What matters in a proportional system is the level of support at which a party that does not win a constituency seat (or does not win its share of seats) is guaranteed list seats. In Germany and New Zealand there is a legal threshold. In New Zealand, any party that wins one constituency seat is entitled to its proportionate share of list seats. In Germany, a party must win three constituency seats, or poll 5% of the national vote. In Scotland, the size of the regional constituencies means that an effective threshold of about 5%-7% stands between smaller parties and any reasonable certainty of representation. Italy's Parliament has recently passed electoral reforms that will return it to a list PR system using a graduated set of thresholds with various consequences attached to crossing each.

(9) The existence of plurality constituency contests allows parties to exploit regional differences more than they could under some other forms of PR, but this is mitigated by the list seats that are usually allocated in a way that prevents parties from being shut-out in regions where they did not have the majority. In Scotland, both Labour and the Liberal Democrats profit by having regional areas of strength, compared to the Scottish National Party and the Scottish Conservatives, whose support is more diffuse. Nonetheless, the regional list seats ensure that these latter two parties have representation in areas where otherwise they would have none.

(10) Of the countries with MMP, the one most likely to have an early election is Italy; however, Italy has been less prone to early elections under MMP than it was previously under List PR (to which it is about to return).

(11) The average turnout for the past five general elections in the three advanced democracies that use MMP is as follows: Germany: 79.2%; Italy: 85.2% New Zealand: 83.2%.

(12) Over the past five elections Germany's rate has remained stable (78%, 79%, 82%, 79%, 78%); Italy's has declined (89%, 87%, 86%, 83%, 81%); and New Zealand's has been unstable (85%, 88%, 85%, 77%, 81%).

(13) This is true only with respect to the constituency seats. One criticism of MMP is that voters have no say in the composition and ranking of the candidates on the party lists. It may be noted that in some jurisdictions, such as Germany, the party lists are determined in a state-wide party convention; voters who wish to influence the list rankings may do so from within the party. It is also possible to design some degree of voter choice with respect to the party lists. Regional party lists, for example, could employ an ordinal (i.e., preferential) ballot. In Sweden, voters may express a preference for one candidate on the party list, and, if sufficient support is generated, this may push that candidate to the top of the list.

5. A Note on the Size of the House

One aspect of the Committee's mandate not covered by the criteria it used to assess electoral models is the viability of these systems with respect to the "number" of Members. The following observations address the implications for the size of the House of implementing each of the alternative electoral models.

Alternative Vote (AV)

AV would require no modification to the number of Members or to the size of electoral districts.

Mixed Member Proportional (MMP)

MMP would involve the creation of a second tier of adjustment or list seats. To do this within the existing legislature would greatly increase the dimensions (geographic and demographic) of the single member districts, especially in northern and rural Ontario. A second tier of 26 adjustment seats (or about 25% of the size of the House after the next election) would leave 81 constituency seats, with an average population of around 154,000.¹⁹ This would be especially problematic if there were a resolve to maintain a specific number of seats in any region of the Province.

The alternative is to increase the size of the Legislature by the number of list seats. Adding 26 seats (for example) to the 107 anticipated after the next election would bring the Assembly to 133 seats.²⁰

The second issue that MMP might entail is whether or not to use regional constituencies for the adjustment seats (as in Scotland), or one province-wide constituency. In the former case, a body would need to be struck to determine which ridings to combine into regional constituencies, and how many list seats to assign to each regional constituency.²¹ Even a "best runners-up model" would require a method of assigning an appropriate share of list seats to each part of the province.

Single Transferable Vote (STV)

Of all models considered, STV has the most serious implications for the number of members and the dimensions of constituencies. First of all, it requires multi-member districts. While Ireland's districts range from three to five members each, the districts for Northern Ireland's Assembly contain six members, a number more consistent with (a) achieving any proportionality, and (b) allowing parties other than the largest to run more than one candidate.

Assuming 107 Members in Ontario, an average of five Members per district would reduce the number of districts to about 21, including two (or at most three)

¹⁹ The proportion of 25% list seats is illustrative only, and reflects the low end of the range of second tiers in countries using MMP (e.g., Germany 50%; Scotland 43%; New Zealand 42%; Wales 40%; Italy 25%).

²⁰ Until the end of the 36th Parliament, the Ontario Legislature had 130 seats.

²¹ It is not necessary that each regional constituency have the same number of seats, so long as each has a proper proportion of list seats based on its share of the provincial population.

in Northern Ontario. This would create some very large ridings geographically, and the average population would be more than 600,000 constituents per district, represented by four or five Members. This seems incompatible not only with Ontarians' experience of political geography, but also with the desire expressed by STV proponents to shift the balance of power from parties to voters and candidates. In a riding of more than a half-million people, only well-organized and financed parties will be able to campaign effectively. In Ireland, each TD (i.e., Member) represents about 24,000 constituents. On that ratio, the Ontario legislature would require about 518 Members. Ironically, while the Committee heard that one reason the BCCA arrived at a proposal for STV was that its terms of reference did not permit it to recommend increasing the size of the legislature, it is difficult to see how STV could work in Ontario without a sizeable increase in the number of Members.

In short, electoral reform would, in many cases, require Ontario to establish its own electoral boundaries commission to address matters such as the size and number of constituencies.

6. *Comments on Excluded Systems*

In considering alternative electoral systems, the Committee concluded that two options stray too far from the traditions and norms of Ontario democracy to merit more than a passing mention.

The Runoff (or Two-Round) majoritarian model used in France is designed, like AV, to assemble a majority for the winning candidate. Besides the inconvenience and cost of asking Ontarians to vote twice, on successive weekends, experts seem to agree that the run-off model offers few advantages over first-past-the-post (FPP).

The most commonly used electoral system among the countries of the OECD (17 of 30) is List PR (proportional representation), employing party lists in multi-member districts. Large multi-member districts (i.e., six or more seats) would be difficult to square with Ontario's population and geography, as noted above in the discussion of STV. Most List PR systems also employ a closed party list (meaning no opportunity to select or indicate a preference from among the names the party has determined, or to change the order in which they are ranked), which would involve further departure from the Province's political culture and traditions.²²

²² The Law Commission of Canada, which took a similar position in its report *Voting Counts: Electoral Reform for Canada* (Ottawa: 2004), notes that "using lists in which voters select their preferred candidates could ameliorate this feature." (p. 82) While this is true, it would add a further layer of complexity to what would be, at least initially, a completely novel voting experience for most Ontarians.

II. REFERENDUM ON ELECTORAL REFORM

The Committee's mandate includes considering the procedure "for the referendum to be held following a review of electoral reform by a citizen assembly ... and [it] may make recommendations on the requirements for a winning referendum." Having heard from various experts in Ontario, and having consulted with electoral officials in a number of jurisdictions, the Committee has several observations and recommendations.

Number and Types of Referendum

In May 2005, in conjunction with the provincial election, British Columbia held a referendum consisting of a single question: "Should British Columbia change to the BC-STV electoral system as recommended by the Citizens' Assembly on Electoral Reform? Yes/No".²³

The Committee considered the suggestion that voters should have a prior question measuring their desire for change, as in the New Zealand two-stage process. The first stage of the New Zealand process was a non-binding plebiscite with two questions. The first asked voters to choose between reforming the electoral system and maintaining the *status quo*. The second asked voters to indicate, if the electoral system were to be reformed, which of four options they preferred.²⁴ The government had promised that if the option for change were supported, it would hold a second, binding referendum asking voters to choose between the preferred model for electoral reform (in this case, MMP) and the current system.

Considering the various options, the Committee observes as follows:

- (a) if a citizens' assembly should recommend maintaining the current system, a referendum would be unnecessary;
- (b) if a citizens' assembly should recommend a single option for reforming the electoral system (as did the BCCA), there should be one referendum consisting of a single question asking the voters of Ontario to support the electoral system proposed by the citizens' assembly or to maintain the current system; and
- (c) if the citizens' assembly were to recommend or propose consideration of more than one option for reforming the electoral system, a two-stage referendum process would be necessary, as happened in New Zealand.

The Committee recommends that any proposal(s) from a citizens' assembly be as complete as possible in the essential details, in order to provide the

²³ BC-STV is the proposal developed by the BCCA and shares the essential characteristics of the STV system assessed above. The BC-STV proposal did not finalize the number or size of electoral districts, and its proposed counting methods would differ from those used in the Irish system.

²⁴ The four options were STV, MMP, AV or SM (a form of MMP).

Legislative Assembly and voters with all the information they need to make their decisions.²⁵

Explanation:

The Committee considered that any single question measuring support for a proposal from a citizens' assembly must be interpreted as also measuring the level of desire for change. A question simply asking "do you want change to the electoral system?" might be mystifying to many voters (to what? why? etc.), and a "yes" vote would provide no specific direction to the government. The establishment of a citizens' assembly is, in itself, a means of testing the desire for change.

The Committee considered the objection, raised by some in British Columbia, that voters were "locked-in" to the model proposed by the BCCA, and might have preferred a different model. If this level of choice is desirable, the terms of reference for an Ontario citizens' assembly would need to provide explicit instructions to return more than one option.

The Committee also considered if an Ontario citizens' assembly were to present two (or more alternate proposals) whether it would be possible to hold just one referendum, albeit with two questions: (a) do you support change? and (b) which of the change options do you prefer? In this scenario a positive answer to the first question would give the nod to whichever option was preferred in the responses to the second question. However, the Committee considered the following possible result:

| | | Yes | No | |
|--------------|------------------|------------|------------|------------|
| Question (a) | "Choose change?" | 60% | 40% | |
| Question (b) | "Option X" or | 41% | 5% | 46% |
| | "Option Y" | 19% | 35% | 54% |
| | | | | Total |

In this hypothetical example, a clear desire for change is expressed, but it is those who are opposed to change whose preferred option goes forward.²⁶ A second referendum would provide a more accurate picture of the support for Option Y versus the *status quo*, and could conceivably produce the following result:

| | Option Y | <i>Status quo</i> |
|---------------------------------------|----------|-------------------|
| Original Voting Yes to Change and ... | | |
| Favouring Option X | 25% | 16% |
| Favouring Option Y | 19% | 0% |
| Original Voting No to Change and ... | | |
| Favouring Option X | 0% | 5% |
| Favouring Option Y | 0% | 35% |
| Totals: | 44% | 56% |

²⁵ In B.C., there was much uncertainty concerning the size and shape of districts under the proposed BC-STV model, enough to have possibly made a difference to the referendum result.

²⁶ Of course, given the secrecy of the ballot, it would be impossible to know if this had taken place, just as it would be impossible to keep those who voted against change from choosing one of the change options.

This illustration assumes that those who voted No to the initial question about change would continue to support the *status quo* in the second referendum, while a portion of those who favoured Option X would prefer to remain with the *status quo* than change to Option Y.

This example is not far-fetched, and reveals the care that is needed in interpreting referendum results. The first question indicates that desire for change is much stronger than desire to maintain the *status quo*. The second question indicates that Option Y has more support than Option X. What is hidden, at this stage, is the information that is only gained in the second referendum, when Option Y is put up by itself against the *status quo*, and it emerges that a majority would prefer no change to this particular change.²⁷

Margin to Make Results Binding

In British Columbia, the referendum legislation stated that the vote was binding on the result of 60% (either Yes or No), plus a simple majority (the same way Yes or No) in 60% of the constituencies. The final result was 57.7% in favour of BC-STV, and a simple majority in favour of BC-STV in 77 of 79 constituencies. The B.C. referendum was thus not binding either way. Some have argued that it was therefore advisory, and provided a comfortable margin for the government to have moved forward with the proposal, if it had so wished.

In New Zealand, the referendum that brought in MMP was binding on the result of a simple majority (50% + 1 vote).

Arguments for a super-majority (i.e., anything more than 50% + 1) tend largely to be about whether or not changing the electoral system is too important to be undertaken with the barest of margins. The Committee heard of no other instance (other than in British Columbia) of an electoral reform referendum with a super-majority (i.e., not in Scotland, Wales, Italy, Ireland, etc.), and although most of the advice the Committee received was for a simple majority (50% + 1), there were dissenting opinions. At the same time, the Committee was unhappy contemplating a situation such as that in B.C. where there is a “grey zone” where the result is fairly conclusive, but is not binding. Other possible conditions were

²⁷ It would be interesting to go one step further and ask the question: “*Status quo* or Option X,” particularly if it generated this type of result:

| | Option X | <i>Status quo</i> |
|--------------------------------|------------|-------------------|
| Original Yes to Change and ... | | |
| Favouring Option X | 41% | 0% |
| Favouring Option Y | 15% | 4% |
| Original No to Change and ... | | |
| Favouring Option X | 0% | 5% |
| Favouring Option Y | 0% | 35% |
| Totals: | 56% | 44% |

Again, it is not too far-fetched to imagine a scenario where the supporters of one option (Y) are much more open to the alternative (X) than vice-versa.

discussed, such as requiring support in specific regions, or in rural versus urban ridings, or setting a threshold for voter turnout that would have to be crossed in order to validate the result.

The committee recommends that the referendum be binding upon a vote of 50% + 1, and the support of 50% + 1 in at least two-thirds (i.e., 71) of the ridings, or any other formula that ensures the result has support from Northern, rural, and urban areas of the Province.²⁸

Timing of Referendum

The British Columbia referendum was held in conjunction with the provincial general election in May 2005. A second B.C. referendum has been promised in conjunction with province-wide municipal elections in 2008. A third option would be to hold a stand-alone referendum, like that held in Prince Edward Island. The advantage to a stand-alone vote is that other issues (e.g., the popularity of the government, etc.) may be less likely to intrude upon the vote than when these other issues are also on the ballot. The Committee heard that in B.C., the referendum issue largely disappeared from public discourse once the parties' election campaigns were up and running. On the other hand, the Committee believes it is important that as many Ontarians participate as possible in making such a fundamental decision, and suspects that turnout for a stand-alone vote is likely to be lower even than for municipal contests. In addition, there are advantages in convenience and administrative efficiency when holding the referendum in conjunction with another scheduled vote.

The Committee recommends that any referendum on electoral reform be held in conjunction with a provincial general election.

Responsibility for the Referendum Question

In British Columbia's referendum, the question (*Should British Columbia change to the BC-STV electoral system as recommended by the Citizens' Assembly on Electoral Reform? Yes/No*) appears to have been drafted by the Assembly and accepted by the government. In the press release accompanying the announcement of the second referendum, scheduled for 2008, the B.C. government notes that "A referendum question will be crafted by the government and will be debated and voted upon in the legislature." [*Press Release*, 12 September 2005] While visiting the Electoral Commission Office in Scotland, the Committee learned about guidelines that are used by the Office to advise the government on the objectivity and neutrality of the wording of referendum questions (see below in Appendix D).

The Committee recommends that responsibility for the referendum question(s) – including the wording and number of questions to be asked, and

²⁸ For example, one alternative might be requiring a simple majority (50% + 1) of votes cast in communities with a population of under 100,000 (just under 36% of Ontario's population – 2001 census).

the number of referendums to be held – rest ultimately with the Legislature, acting on the advice of the citizens' assembly, the Select Committee on Electoral Reform, and if required, Elections Ontario.

Public Education

Almost all observers agreed that the public education campaign for the British Columbia referendum in 2005 was under-resourced and ultimately unsatisfactory. It appears that the B.C. government has made a much stronger commitment for 2008 to fund “active information campaigns for supporters and detractors of each model.” [*Press Release*, 12 September 2005]

The Committee recommends that Elections Ontario (or another appropriate and neutral body) be charged with the responsibility for ensuring that every voter receives adequate information about the arguments for and against each side of any question that is put to the people. It suggests that Elections Ontario (or another appropriate and neutral body) should also be asked at the earliest opportunity to prepare a plan for an effective, participatory, pro-active public education campaign, with an emphasis on enabling voters to participate in town hall meetings or other community forums.

The Committee believes it is important to fund the process by which public dialogue and debate can happen.

The Role of Elected Members

In the 2005 British Columbia referendum campaign, neither the Liberal government nor the NDP opposition took an official position on the question, although some individual MLAs did make their positions known. There was an expectation, though, that the Premier and cabinet would remain neutral throughout the process. For the second referendum, Premier Campbell has announced that “All MLAs, including cabinet ministers, will be free to speak and vote as they wish on the issue. The Premier will remain neutral.”

The Committee believes there is a useful role for Members to play in promoting discussion and debate within their ridings, and that the perspectives and experience that elected Members have regarding the functioning of parliament, discipline within parties, running successful election campaigns, and dealing with the media, the public service, and other officials, should not be excluded from reflections on the way Members are elected.

The Committee recommends that:

- (a) Members from either side of the House should not be constrained by their party leadership from taking part in any public debate and discussion of electoral reform, and should be encouraged to play a role in fostering public dialogue in their own ridings.**

- (b) The Association of Former Parliamentarians be asked to nominate one former Member from each of Ontario's three legislative parties to serve in an *ex officio* capacity on the Citizens' Assembly. These individuals would bring valuable experience and insight, but offer the disinterested perspective of those no longer holding office.

APPENDICES

A. EXPERTS INVITED TO ADDRESS THE COMMITTEE

| Name | Date of Appearance |
|--|--------------------|
| John Hollins, Chief Election Officer, and Loren Wells, Assistant Chief Election Officer, Elections Ontario | 31-August-2005 |
| Edelgard Mahant, York University | 31-August-2005 |
| Heather MacIvor, University of Windsor | 31-August-2005 |
| Janet Hiebert, Queen's University | 31-August-2005 |
| Brian Tanguay, Wilfred Laurier University | 31-August-2005 |
| Yves Le Bouthillier, President and Bruno Bonneville, Executive Director, Law Commission of Canada | 31-August-2005 |
| Sylvia Bashevkin, President, University College | 31-August-2005 |
| Henry Milner, Vanier College | 31-August-2005 |
| F. Leslie Seidle, Institute for Research on Public Policy | 31-August-2005 |
| Claude DesRosiers, Clerk of the Legislative Assembly of Ontario | 6-October 2005 |
| Robert Williams, University of Waterloo | 6-October 2005 |
| Patrick Boyer, University of Guelph | 6-October 2005 |
| Harry Neufeld, Chief Electoral Officer, British Columbia | 6-October-2005 |

B. OTHER WITNESSES AND SUBMISSIONS

| Name | Date of Appearance |
|---|---------------------------|
| Green Party of Ontario (Rob Newman) | 1-September-2005 |
| Canadian Taxpayers Federation (Tasha Kheiriddin) | 1-September-2005 |
| Fair Vote Ontario (Joe Murray) | 1-September-2005 |
| Equal Voice (Rosemary Speirs, Kim Donaldson, Janet Ecker, and Frances Lankin) | 1-September-2005 |
| Freedom Party of Canada (Paul McKeever) | 6-October-2005 |
| Ontario Confederation of Regions Party (Eileen Butson) | 6-October-2005 |
| Communist Party of Canada (Ontario) (Elizabeth Rowley) | 6-October-2005 |
| Family Coalition Party of Ontario, (Giuseppe Gori) | 6-October-2005 |
| Nick Loenen | written submission |
| Federation of Urban Neighbourhoods of Ontario | written submission |
| Wilfred Day | written submission |
| Lucien Saumur | written submission |

C. REPORT ON TRAVEL TO BRITISH COLUMBIA²⁹

Introduction

On September 12, 2005, members and staff of the Select Committee on Electoral Reform travelled to British Columbia for meetings in Victoria and Vancouver. Members travelling to B.C. were Vice-chair Norm Miller (PC – Parry Sound-Muskoka), Richard Patten (L – Ottawa Centre), Michael Prue (NDP – Beaches-East York), and Monique Smith (L – Nipissing).

Who the Committee Heard

On September 13, 2005, in Victoria, the Committee met with the following:

- Craig James, Clerk Assistant and Clerk of Committees and Clerk to the Special Committee on the Citizens' Assembly on Electoral Reform (SCCAER); and Jonathan Fershau, Researcher to the SCCAER.
- Jeff Bray, currently the Executive Director of the British Columbia Liberal Caucus and formerly the Chair of SCCAER.
- Neil Reimer, Senior Policy and Legislation Analyst with the B.C. Ministry of the Attorney General, formerly with the Referendum Information Office established by the Ministry to provide information about the referendum held in May 2005 on the proposal by the B.C. Citizens' Assembly (BCCA) for a new electoral system called BC-STV.
- Jack MacDonald and Wendy Bergerud, former members of the BCCA. Mr. MacDonald has published a book on the BCCA process entitled: *Randomocracy*, which is highly regarded by the BCCA alumni.³⁰
- Julian West and Bruce Hallsor, representatives of FairVote BC, and co-chairs of the unofficial "Yes" campaign in the BC-STV referendum. Both made formal presentations to the CA during its first session: Mr. West on STV, and Mr. Hallsor on a comparison of STV and MMP.

In Vancouver, on September 14, 2005, the Committee met with the following:

- Leo Perra, Director of Operations for the BCCA.
- Gordon Gibson, who was commissioned by the government to make recommendations concerning the design of the Citizens' Assembly.³¹
- Former BCCA members David Wills and Shoni Field, co-chairs of the Citizens' Assembly Alumni.

²⁹ Italicized text within square brackets [*for example*] represents the Committee's reflections and commentary on what it heard.

³⁰ Jack MacDonald, *Randomocracy*. (Victoria: FCG Publications, 2005). Quotes from this volume appearing in the remainder of this section are cited by page number.

³¹ Gordon Gibson, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Report delivered to the Hon. P. Geoffrey Plant, 23 December 2002. More specifically, Mr. Gibson was asked to report on the "appointment, size, composition, and administrative structure of the Citizens' Assembly." (p. 6.)

In addition, in Vancouver, the Committee toured the Morris J. Wosk Centre for Dialogue, where the BCCA held most of its sessions.

What the Committee Heard

a) Concerning the Citizens' Assembly Process

The random selection process used was fair, and produced a Citizens' Assembly (CA) generally representative of the province, with a few exceptions.

The process contained an element of self-selection, in that those who were invited to consider membership in the assembly had to be willing to give up a considerable portion of time and energy over a period of many months (a minimum of 14 weekends after the initial selection meeting). As a result, there was over-representation in the 40-55 and particularly in the 56-70 cohort, as younger citizens and more elderly citizens were less likely and/or able to make the commitments necessary to serve. Similarly, there was less representation of more transient, marginally employed, and/or low income British Columbians.

Conversely, as Nick Loenen has described it, self-selection delivered "people [who] were as a group far more community minded and volunteer oriented than normal ... [and] brought ... an unusually high degree of past public service. This had not been anticipated but proved to contribute greatly to the smooth and competent functioning of the Assembly."³²

The commitment required in order to be on the CA probably also meant that participation was more attractive to reform-minded individuals than those content with the *status quo*.

The Assembly was intended to be a non-partisan body and conduct its business in a non-partisan fashion. Although party membership was not a criteria for exclusion, any individual with an official party capacity (i.e., a current officer or official representative of a registered provincial party), or holding elected office, or having been a candidate in the past two elections (federal, provincial, municipal or regional), or having been an agent or representative of such a candidate, etc., was ineligible to be a member of the Assembly.

[The CA process attracted civic-minded individuals interested in reform, and lacking an official party connection. It is worth considering whether this combination of characteristics had any bearing on the CA's ultimate selection of STV over MMP, especially given the tendency to distinguish these two systems on the basis of the balance of power between voters and political parties (see further below).]

The autonomy of the Assembly from the government was identified as essential to its success.

³² "Lessons Learned," Written submission by Nick Loenen to the Select Committee on Electoral Reform, 14 September 2005, p. 2.

Similarly, (it was argued that) care should be undertaken to remove any partisan role from the electoral reform process; the independence of any citizens' assembly is what ensures its legitimacy.

A similar view was that the legitimacy of the process comes from having a body that mirrors the electorate and is disinterested and objective.

[Autonomy from government and autonomy from political parties (or from partisan perspectives) are not the same. While the interest of the government of the day may not be a legitimate consideration in the electoral reform process, it does not follow that the interests of political parties per se, as permanent bodies that perform essential functions within the political process, are irrelevant or illegitimate. While political parties weren't precluded from making presentations to the Assembly, their input was not necessarily welcomed.]

For example, there seemed to be considerable resentment among BC-STV supporters that neither the Green Party nor the NDP officially endorsed the BC-STV model, and in particular, that the Greens were actively campaigning for the MMP option even while the Assembly was doing its work. On the other hand, it is clear that the Greens have calculated that their own interests are much better served under the MMP system.

[The desire to remove "politics" from the process ignores the reality that choosing an electoral system is a political act. While the government and the official opposition chose to remain largely silent and neutral during the campaign for the 2005 referendum, Premier Campbell, commenting on the recent Throne Speech promise of a second vote in 2009, has indicated that all MLAs, including cabinet ministers, "will be free to speak and vote as they wish on the issue."³³

The idea that the selection of an electoral process can be a disinterested and objective exercise is at odds with the observation that electoral systems involve trade-offs between different values such as proportionality, geographic representation, voter choice, effective parties, social representation, effective government, etc. Ultimately, the decisions about which trade-offs are acceptable and which values will be primarily reflected in an electoral system are political decisions – there is no objective and disinterested way to make them.]

Gender balance contributed greatly to the success of the Assembly. It should be noted that the government deliberately departed from Mr. Gibson's advice on this point and required the selection process to ensure one man and one woman from each electoral district.

The increase in the Assembly's membership increased costs, and as a result of budget restraints, kept the Assembly from carrying out all the public education projects that it had originally intended.

³³ B.C. Office of the Premier, "B.C. to hold second referendum on electoral reform," *Press Release*, 12 September 2005.

It is essential to give the Assembly a mandate that is clear and limited – in this case, to the selection of a mechanism for translating votes into seats, excluding other democratic reform options such as quotas or reserved seats for women or aboriginal peoples, or compulsory voting.

Whereas some have argued that the electorate should have had the option of choosing between MMP and STV, the process was designed to provide only one option and thereby avoid “confusing the public with a smorgasbord of options.” (Gordon Gibson)

[The New Zealand referendum of 1992 involved a two-stage vote: one question asked voters to choose between the status quo and electoral reform, the second asked voters which of four reform proposals they preferred. The four options were the Supplementary Voting system, the STV system, the MMP system, or the Preferential (Alternative) Vote system. MMP received almost 71%. It should be noted that a Royal Commission had been appointed in 1985 to consider electoral reform, and in December 1986 it recommended replacing the existing FPP system with MMP, subject to popular ratification in a referendum. In short, more than five years elapsed between the release of the Royal Commission’s report recommending MMP and the referendum in which voters had a chance to choose between MMP and the other options, time enough, presumably, to become familiar with these options.]

The legitimacy of the Assembly was also enhanced by having a clear, effective and transparent work process so that the public could understand the way that the body reached its decisions.

b) Concerning the Special Committee on the Citizens’ Assembly

Although the British Columbia Legislature passed two motions on April 30, 2003, one “supporting the creation” of a Citizens’ Assembly, the second authorizing and appointing the Special Committee on the Citizens’ Assembly on Electoral Reform (SCCAER), the CA was a creature of the government rather than the legislature, created by an Order-in-Council.

The oversight role of the SCCAER was limited, by its terms of reference, to approving the appointment of Dr. Jack Blaney as Chair of the Citizens’ Assembly, to approving the appointment of other senior staff as recommended by Dr. Blaney,³⁴ and to receiving periodic reports from the Chair on the progress and work of the BCCA.

Following the approval of senior staff, the SCCAER made no other decisions affecting the BCCA, but received periodic updates from Dr. Blaney – this provided Members an opportunity to ask questions about the work of the BCCA.

A former chair of the SCCAER (Jeff Bray) indicated that having the Chair of the CA report to the SCCAER had worked well in that it maintained the autonomy of

³⁴ In each case, the terms of reference stipulated unanimous approval.

the BCCA, but provided a measure of oversight by allowing the committee to have dialogue with the Chair.

c) Concerning the Referendum

The BCCA delivered its final report in December 2003. The Referendum Information Office (RIO) was set up by the Ministry of the Attorney General with a budget of \$710,000, and was in operation from January 2005 until the vote on May 17, 2005.

The RIO maintained a web site, a toll-free call centre, conducted one household mailing, and produced print advertising. It also partnered with Elections BC in developing the slogan “This Election Vote Twice” to highlight the conjunction of the referendum and the provincial election.

The RIO received 500 email inquiries; around 4,200 calls to its toll-free line; and approximately 20,000 independent visits to its web site. The householder was printed in English, French, Punjabi and Mandarin.

[Apart from producing and delivering the householder, the efforts of the RIO were more reactive than proactive; the website, email and toll-free phone line all required interest on the part of the electorate, and the actual numbers of those accessing services suggest that the level of interest was not high.]

Almost all commentators agreed that the information campaign was under-resourced and/or ineffective, and that many voters went into the referendum not clear about what they were voting on.

The referendum may have been overshadowed by the provincial election campaign, and there is always the possibility when holding a referendum in conjunction with an election that the attitudes voters bring to the election will influence their referendum vote. [The vote in 2008 will be held in conjunction with municipal elections, in which turnout is typically much more uneven.]

The budget for the BCCA was \$5.5 million, and Fair Voting BC requested the government spend \$1 per voter (\$3 million) on a multi-media public education campaign. Others suggested equal funding be provided for both Yes and No campaigns, something that would require recognizing formal Yes and No organizations. Others (e.g., Gordon Gibson) argued against formal Yes and No committees on the basis that the leadership structure would have “tainted the process,” by associating specific political parties and/or interests with one side or the other.

Many supporters of BC-STV argue that the referendum threshold of 60% was too high, and that a simple majority of 50% plus 1 vote should have been sufficient to make the referendum binding.

It was also pointed out that the actual vote of 57.7% (with a simple majority in 77 of 79 ridings) was commonly presented as a *failing* vote, when, according to the

actual wording of the legislation, it simply represented a result that is non-binding upon the government. Under the Act, for a result (*either Yes or No*) to be binding, it must have the support of 60% of the vote and a simple majority (voting the same way) in at least 48 ridings. Thus, while the result did not bind the government to implement BC-STV, neither did it bind the government not to implement BC-STV. In this regard, it has been argued that the result was advisory, and that the government could have chosen, if it wished, to implement BC-STV. In fact, *not* to implement BC-STV could be interpreted as taking the advice of the 42% who voted No rather than the advice of the 58% who voted Yes. This is something the government may wish to consider should the result of the 2008 referendum produce a similarly strong but non-binding result.

[The circumstance of having a result which is non-binding in either direction is a direct result of establishing a threshold of 60% for either option. There are two ways to avoid this. One is to clearly indicate that only one option will be binding if it reaches the threshold and to indicate which option that is. The other is to conduct a binding referendum on the basis of a 50% plus 1 vote margin. In the latter instance, any vote clearly binds the government.]

d) Concerning BC-STV

[The Committee travelled to B.C. with a fairly clear understanding of how the STV voting system works. One of its interests was to understand why the CA preferred STV so overwhelmingly to MMP, especially in light of the trend in former FPP jurisdictions to adopt (e.g., New Zealand, Scotland, Wales) or to recommend (e.g., Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island) some form of MMP. Neither the Assembly's Final Report nor the more extensive Technical Report explains the basis for the CA's decision to recommend STV.]

British Columbia has had a very polarized and adversarial political culture, pitting an electoral coalition of liberals and conservatives under first the Social Credit and latterly the Liberal party banners against the New Democratic Party. In the past two general elections, the Green Party has averaged more than 10% of the vote, but has won no seats. In the 2001 election, the Liberal Party, with 57.6% of the vote (ironically, a level of support almost identical to the BC-STV referendum result) won 77 of 79 seats. These and many other examples explain the willingness among B.C. voters to consider replacing FPP with some form of proportional representation, as well as a marked anti-party sentiment. The recent results also make clear why the Green Party would favour an MMP system that could guarantee it a proportion of seats commensurate with its share of vote. An STV system, with ridings from 2 to 7 seats, would not guarantee as great a degree of proportionality.

CA alumni indicated that the CA favoured STV because it is seen to enhance the role of voters and candidates, as opposed to MMP, which is seen to enlarge the role of parties in the candidate selection process.

The "core values" that informed the work of the CA were proportionality, effective local representation, and voter choice. In addition, there was concern

expressed about “the current imbalance of power between voters and parties.” (Jack MacDonald, p. 12)³⁵

The CA interpreted its terms of reference as giving it no mandate to recommend a change in the size of the legislature. This was one reason why it did not favour the MMP model, because the creation of a group of “at large” or “list” seats would have required fewer, and therefore much larger, single member constituencies. Two other principal concerns about the MMP model were (a) that lists for proportional seats would further the imbalance between voters and parties, because “parties would nominate and order the lists,” (Jack MacDonald, p. 38) and (b) that MMP would create “two kinds of MLAs” with different status and legitimacy (p. 39).

[It should be noted that the concern about the role of the party in MMP was also raised as a concern with respect to party list PR systems: “Such systems simply gave too much power to the party officials who got to determine which candidates go on the list, and in which order.” (JM, p. 35). There is no acknowledgement here of systems (as in Germany) where the party lists are determined in province-wide conventions in which all party members have an equal say in determining the outcome. While the existence of open lists is acknowledged, they are dismissed because “Where such open-list systems exist, however, the practice in fact seems to be that many, indeed most, voters don’t exercise this choice and end up just voting for the party of their preference.” (p. 35)]

Concern about two types of Member is backed up by reference to dissatisfaction in Wales, without reference to the experience of other jurisdictions with a much longer history of having constituency and list seats (such as Germany, New Zealand, or even Hungary, where there are three types of seats).]

According to Jack MacDonald (and this was echoed by other CA alumni with whom the Committee met), the CA valued STV for the following reasons:

1. STV puts a premium on voter choice and enhances the power of voters as opposed to that of parties.
2. Multi-member ridings, combined with preferential voting, results in fairer, more proportional results among parties.
3. The fact that candidates must pay close attention to voters because they are seeking not only first preference votes, but also second preference, means that voters have a better chance of receiving more effective local representation.
4. Not only do voters have more choices of candidates to vote for, but they also have a greater choice of MLAs to hold accountable for the

³⁵ The Final Report of the BCCA describes this concern as follows: “There is a groundswell of opposition in the province to the current imbalance of power between voters and parties. Indeed, some ... called for banning parties on the grounds that they so dominate electoral politics that local representation is undermined by party discipline and practices, and voter choice is stifled.” (Technical Report, p. 5).

constituency's interests. Because of proportionality, it is more likely that a citizen will find an MLA who is more in tune with the citizen's thinking and values, than is the case in a single-member constituency.

5. The Droop quota [see Glossary] is a significant enough threshold to avoid the prospects of a very fragmented legislature with many single-interest micro-parties.
6. It is more possible for independent candidates who have broad and deep support in a riding to be elected, thus enriching the representation in the Legislature. (JM, p. 47)

[Re: 2, multi-member STV ridings produce more proportional results than do FPP single member districts, but depending on district magnitudes, may not be as proportional as an MMP system. One co-chair of the CA Alumni, David Wills, presented the Committee with copies of simulations he has prepared of various voting outcomes in different PR models. He notes that results in Ireland's 3-member districts are as proportional as the results in the 5-member districts only because fewer parties contest these districts, and surmises it is because other parties have judged the quota will be too high (which also has implications for point 4). Conclusions about the proportionality of STV in BC would be premature without greater detail about the district magnitudes that would prevail.]

Re: 3, an alternative view is that a member need only satisfy and retain the support of that portion of the riding that will provide sufficient first preference votes for the quota in the next election. For example, in a 100,000 vote riding, with five candidates, the Droop quota is 16,668. Under STV, so long as a member can satisfy one-sixth of the constituents and secure their first preference, he or she need not worry about the preferences (first, second or otherwise) of any other voters.

Re: 4, some CA members seemed not to appreciate the fact that STV would actually reduce the total number of candidates running in an election. Under FPP, most parties strive to field a candidate in as many ridings as possible. Under STV, a party must be careful not to dilute its vote by running too many candidates. The accepted strategy is to run only one more candidate than the number of seats one has a reasonable expectation of winning. So, in a hypothetical 5-seat, 100,000 vote riding, a party that historically attracts 20% of the vote will run at most 2 candidates, and perhaps only one, as opposed the five it would have fielded in the equivalent single member districts.

Also re: 4, the classic problem with a multi-member district is to determine what the responsibility is of the various members for constituency matters, and for the voters to decide who to hold accountable for inattention to their concerns.

Re: 5 and 6, these two statements are contradictory and inaccurate. As noted above, the Droop quota only applies within each particular district, and thereby determines the quota to win a single seat in the B.C. legislature. In a five seat district, the quota will be one vote more than one-sixth of the votes cast. That is

all that is required for a member of any party or an independent candidate to be elected (in other words the effective threshold is the same for independents and micro-parties). Within a constituency, support would not need to be broad and deep; it could be narrow and concentrated, so long as it delivered enough first preferences to meet the quota. If we were to assume that BC-STV created constituencies that averaging 5 members (15 with 5 members and 1 with 4), the average Droop quota (and the effective threshold of entry into the legislature) would be 1/95th or less than 1.1% of the total votes cast. This is closer to the effective threshold of legislatures with a national constituency, such as Israel or the Netherlands.]

The Committee asked if and/or how BC-STV might address the issue of gender imbalance, or similar concerns about social representation. According to CA members, advice on this question had been sought, and an expert brought in to share her research with the Assembly. The CA members were told that the type of electoral system does not make a difference to gender representation, the significant factors being rather, the existence of a “culture” of inclusion, and the presence of political parties that are committed to achieving gender balance. (see JM, p. 49-50)

[At least one of the experts appearing before the Committee in Toronto (Dr. MacIvor) noted that “a mixed electoral system can enhance the representation of women and minorities in the legislature, but ONLY if the parties compile lists of candidates which reflect the demographic makeup of the electorate.”³⁶ One of the lessons this example may provide is the importance of ensuring that a Citizens’ Assembly not be dependent on too narrow a range of expertise on any of the subjects it considers, particularly if there is a diversity of views within the community of scholars from which that expertise is drawn.]

The Committee noted that some electoral systems may provide more opportunities for political parties that are committed to improving the gender balance than others. CA alumni were asked if there were any specific incentives that STV provides for parties to promote female candidates, and the suggestion was that it might be in a party’s interest to field a balanced group of candidates (as parties might do in a list system, but without the list).

CA alumni agreed with the suggestion that under STV, candidates from the same party are in competition with each other as well as with candidates from all the other parties and independents, and did not see any negative outcomes arising from such competition (e.g., such as party infighting, intense localism at the expense of a larger perspective, a party’s male candidate(s) competing against its female candidate(s) rather than each supporting the other, etc.). As Jack MacDonald put it: “The internal competition – even within a single party – for the allegiance of the voters in a multi-member STV riding can be intense. This is a benefit, and not a hindrance, for voters needing help from their MLA.” (p. 73)

³⁶ Dr. Heather MacIvor, “Choosing a New Electoral System for Ontario,” Presentation to the Select Committee on Electoral Reform,” August 31, 2005, p. 8 (emphasis in the original).

A similar point raised by the Committee with the supporters of BC-STV is that by moving from 79 single-member ridings to 15 to 16 multi-member ridings, the total number of electoral candidates would decrease dramatically. Whereas a party like the Green Party of B.C. would presently run a candidate in all 79 single-member ridings, it would likely only nominate between 20 to 30 candidates in total under BC-STV (assuming it followed the rational strategy of not splitting its vote, and assuming constituency sizes of two to seven, as the CA recommended). Even the largest, most successful parties would run fewer candidates under STV than they do under FPP. One consequence would be fewer places for aspiring politicians, fewer opportunities to gain experience in running for office, and tighter battles within the party to gain the coveted nominations. The implications of this for all candidates, let alone those from segments of society currently underrepresented, did not seem to be appreciated by the BC-STV supporters with whom the Committee spoke.

Conclusion

Committee members who travelled to British Columbia were very impressed with the entire Citizens' Assembly process, from its design to its execution. The Morris J. Wosk Centre for Dialogue is an excellent facility providing the infrastructure needed for the work of a citizens' assembly, and anyone seeking to carry out a similar exercise would be well-advised to seek such a venue.

The Committee was also struck by the dedication, passion, and continuing interest shown by the Citizens' Assembly members. BC-STV could not have more articulate and committed advocates than those who addressed the Committee.

D. REPORT ON TRAVEL TO THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, SCOTLAND, AND THE REPUBLIC OF IRELAND³⁷

Introduction

On September 17, 2005, members and staff of the Select Committee on Electoral Reform traveled to Europe for meetings in Stuttgart, Edinburgh, and Dublin. Members traveling to Europe were Wayne Arthurs (L – Pickering-Ajax-Uxbridge), Kuldip Kular (L – Bramalea-Gore-Malton-Springdale), Michael Prue (NDP – Beaches-East York), and Norm Sterling (PC – Lanark-Carleton).

Who the Committee Heard

Stuttgart

On September 19-20, 2005, in Stuttgart, the Committee met with the following:

- Mr. Ulrich Lochmann, Director of the Baden-Württemberg *Landtag*.
- Professor Doctor Oscar W. Gabriel, Department for Political Systems and Political Sociology, Institute for Social Sciences, University of Stuttgart.
- Mr. Jürgen Schmitz, Director of the *Landtag* Press Conference.
- Mr. Michael Hausmann, Office of Statistics of the City of Stuttgart (electoral office).
- Mrs. Christiane Friedrich, Provincial (i.e., *Land*) Supervisor of Elections, Ministry of the Interior.
- Mr. Frieder Birzele, Deputy President of the Baden-Württemberg *Landtag*, and elected members from the Social Democratic Party caucus.
- Mr. Ministerialdirigent Dr. Claus-Peter Clostermeyer, Director of Department V, Ministry of State, Baden-Württemberg.
- Mr. Lothar Frick, Director, Provincial Institute for Political Education.

Edinburgh

On September 22-23, 2005, in Edinburgh, the Committee met with the following:

- Paul Grice, Clerk/Chief Executive of the Scottish Parliament.
- Professor Richard Kerley, Dean of Business and Arts, Queen Margaret University College, former chair of the Scottish Executive Working Party on Renewing Local Democracy (2000).
- Lord James Douglas-Hamilton MSP (Conservative), Jamie Stone MSP (Liberal Democrat) and Margaret Ewing MSP (Scottish Nationalist Party).
- Right Honourable George Reid MSP, Presiding Officer of the Scottish Parliament.

³⁷ Italicized text within square brackets [*for example*] represents the Committee's reflections and commentary on what it heard.

- Patrick Harvie MSP (Green Party), Alex Johnstone MSP (Conservative), and Tricia Marwick (Scottish Nationalist Party).
- Dr. Annis May Timpson, Director, Canadian Studies Centre, University of Edinburgh; and Steven Kerr, U.S. and Canada Policy, International Division, Scottish Executive.
- Professor Nicola McEwen, Department of Politics, University of Edinburgh, and Member of the Arbuthnott Commission on Boundary Differences and Voting Systems.
- Professor John Curtice, Deputy Director of the Centre for Research into Elections and Social Trends (CREST).
- Andy O'Neill, Head of the Electoral Commission Office (Scotland).
- Councillor Andrew Burns (Edinburgh), Nigel Smith, Amy Rodger, and Dr. James Gilmour, members of Fairshare.³⁸

Dublin

On September 26-27, 2005, in Dublin, the Committee met with the following:

- Mark J. Moher, Canadian Ambassador to Ireland.
- Maurice Coughlan, Barry Ryan, and Mary Ryan, Department of the Environment, Heritage and Local Government.
- Deputy Sean Haughey, Vice-Chair, and Senator Cyprian Brady, member of the Oireachtas Joint Committee on the Environment and Local Government.

What the Committee Heard

General Observations

All three jurisdictions visited have proportional representation election systems and coalition governments.

Both the Germans and the Irish have had their electoral system for several generations and, in each place, the Committee heard no talk of electoral reform.

The Scots have had their existing parliament (at Holyrood) for only six years, through two elections, and to date, the AMS model has received mixed reviews. The Clerk, the Presiding Officer, and four of the six MSPs with whom the

³⁸ "Fairshare is a cross-party and non-party organization set up in 2001 to campaign for the introduction of the Single Transferable Vote system of Proportional Representation (STV-PR) for local government elections in Scotland." Note: STV-PR is a term used in the U.K. to describe the use of an STV ballot in multi-member constituencies (as in Ireland, or as proposed in B.C.). Because the Labour-Liberal Democrat Executive in Scotland has agreed to introduce STV-PR for local elections, Fairshare is now campaigning "to reform the voting system for elections to the Scottish Parliament through the adoption of STV-PR." (Fairshare handout to the Committee).

Committee met spoke positively about AMS; two MSPs, several academics, and members of Fairshare suggested STV would be a better PR model for Scotland.

Co-incidentally, all three jurisdictions have a party system in which one party is traditionally dominant; without PR, many (if not most) of the other parties in these legislatures would not be there. In each case, the dynamics of the political process is shaped by the effect of having one dominant party. In Scotland, it seems that the dominance of the Labour party is a key factor influencing the early experience and analysis of AMS.

In each case, also, the Committee became aware of the intimate connection between the electoral and party systems on the one hand, and the political culture and history on the other.

Scotland is the only jurisdiction (of the three) to have recently experienced electoral reform, and it did so hand in hand with the creation of a new parliament with new practices and rules designed for the type of party system and coalition government that were expected to follow from the introduction of a PR electoral system.

Coalition government seems to be unproblematic in each of these jurisdictions.

Concerning the Mixed Member Proportional (MMP) System in Germany

The Federal Election

The Committee arrived in Stuttgart on the evening of the general election to the federal *Bundestag*, and members were fortunate enough to attend the election night coverage held for Baden-Württemberg Deputies and the press at the *Landtag*. The closeness of the election results was something of a surprise, and created a considerable degree of uncertainty and accompanying concern about the composition and leadership of the next government. Baden-Württemberg is a Christian-Democratic stronghold,³⁹ and consequently there was much general disappointment that the double-digit lead that the CDU had in the polls when the election was called had evaporated to less than two percentage points on election day.

Proportionality valued

It was clear that proportionality is a central value within the German political culture, as electoral officials explained in great detail the “bias” created by using the d’Hondt series of divisors (see *Glossary*) rather than other methods (although in one case, there would have been no difference; and in the other, there would have been the addition of one more seat – explained below.)

Similarly, while Deputies agreed with the suggestion that a single-party government is better situated than a coalition government to take decisive action

³⁹ The Christian Democratic Union has finished first in every election since 1952, and has governed Baden-Württemberg, alone or as the senior coalition partner, since that time.

when required, they also made it clear that they would not sacrifice proportionality in order to “manufacture” such a majority.

Overhang seats and their balancing

At least two features of the Baden-Württemberg electoral system distinguish it from the system used for the German *Bundestag* (and for most other *Landtagen*). The first, which may seem a minor point to an outside observer, but is regarded as quite significant in Baden-Württemberg, is that any overhang seats (see below) are “balanced.” This means that other parties may also gain seats when the d’Hondt formula is applied to award the overhang seats, something that does not happen at the federal (*Bundestag*) level. For example, in the 2001 election, in one Baden-Württemberg region, the CDU was entitled to 20 seats, based on its vote share, but had won 24 districts. The formal allocation of the four overhang seats for the CDU produced two more seats for Social Democratic Party. In another region, the CDU had two overhang seats, and no other party gained as a result. In total, then, for the 2001 election, there were eight additional seats, six of which were overhang seats, and two of which were “balancing” seats.⁴⁰

Overhang Seats in the German *Bundestag*

- (1) In the German system, the overall number of seats for each party is determined by its share of the party vote. So, in a 600 seat legislature, a party winning 33% of the vote is entitled to 200 seats.
- (2) For the *Bundestag*, the number of seats for each *Land* is determined according to the proportion of the party's vote in that *Land* (just as for Baden-Württemberg's *Landtag*, the number of seats is determined for each of four administrative regions). So, if Saxony returned 15% of the party's national vote, it would receive 15% of the party's national seats (i.e., 30 seats).
- (3) The number of constituency seats won by the party in Saxony is then subtracted from the total to determine how many list seats will be filled from its Saxony list. So, if the party won 25 constituency seats in Saxony, it would fill 5 seats from its Saxony list.
- (4) It is possible, though, that a party might win *more* constituency seats than its share of vote in the *Land* entitles it to. For example, it might have won 32 constituency seats in Saxony. Under the German constitution, these two extra or “overhang” seats are retained by the party, and the size of the *Bundestag* is increased accordingly (and only for the life of this parliament).

Best Runners-up model

The second and most significant departure of the Baden-Württemberg *Landtag* electoral system is that voters cast only a single ballot, choosing among the candidates in their local district. Contrary to most MMP systems, there is no second vote for a national or regional party list. In Baden-Württemberg, the vote

⁴⁰ It is actually with respect to the “balancing” of overhang seats that election officials pointed out the “bias” created by the d’Hondt formula. Had the Neimayer formula been used, in this case, there would have been a balancing seat in the region that had two overhang seats, awarded to the Free Democrats, and increasing the size of the parliament to 129 Deputies.

is counted twice; once to determine who wins the local constituency, a second time to determine overall party support. There are two obvious consequences: (1) there is no opportunity for vote-splitting; and (2) there is no party list from which to fill what are normally called the “list seats.” Instead, the additional seats are filled on the basis of each party’s most successful non-winning candidates. Since all seats are effectively constituency seats, the distinction is made in Baden-Württemberg between direct mandates (those winning in a district) and proportional mandates (the others). This is sometimes called the “best losers” or “best runners-up” model.

In Baden-Württemberg, the number of proportional mandates to which each party is entitled is calculated and then apportioned among the four administrative regions in proportion to the party’s vote in each region. In 2001, for example, almost half of the votes for the Free Democratic Party (FDP) were cast in the Stuttgart administrative region. Correspondingly, five of the FDP’s 10 seats were assigned to the Stuttgart region, and went to the five FDP candidates in this region with the highest number of votes (four of whom actually finished third in their constituency).

Departure from representation by population

A consequence of this method of allocating adjustment seats is considerable variation in the number of members returned from each of the 70 electoral districts. As of the 2001 election in Baden-Württemberg, 25 districts have one deputy, 33 districts have two deputies, 11 districts have three deputies, and one district (Nürtingen) has four deputies. In part this is a function of the population of the district, in part it depends on the distribution of votes among the parties in the district.

Two classes of member?

One of the concerns often raised about MMP is that it creates two classes of members, the implication being that those who were directly elected have a superior claim to those who simply “got in on the list.” In Baden-Württemberg, one might expect even more of a differential status to be accorded those who finished first in their constituency as opposed to those who finished second, or third, etc.

The Committee asked deputies if there is any difference in status between the deputies with a direct mandate, and those with proportional mandates. The response from one member (a runner-up) was that those who finish first in their constituency never fail to mention it when speaking in the *Landtag*, as if to claim greater legitimacy and identify themselves as the primary spokesperson for their constituency. One member spoke, without being more specific, about “soft differences.” Otherwise, the general indication was that all deputies are effectively equal in status. One reason this might be more true in Baden-Württemberg than in some other mixed member systems is because with one vote there is less of a distinction between the two types of members, if it is even accurate to describe them as two “types”. The presentation by election officials on how seats are allocated in Baden-Württemberg could be summarized as follows. Each party’s proportion of votes in each of the four administrative

regions determines its share of seats in that region. Seats go initially to candidates finishing first, and any seats still unfilled go to the remaining candidates with the highest vote totals. Explained in this way, all members are elected in the same fashion; some have just received more votes than the others.

Constituency responsibilities

Another issue with respect to MMP has been responsibility and accountability for constituency matters, something of great importance in Scotland (as the Committee would learn in Edinburgh), but which appears to be less of a concern in Baden-Württemberg. The expectations of members with respect to constituency matters seem much lower in Baden-Württemberg than elsewhere, and this may be in part due to a different tradition of public service and the role of administrative law courts. The other important element may be that most Baden-Württemberg deputies treat their position as a part-time office (all Baden-Württemberg deputies receive a part-time stipend). Their time is primarily spent in committees, and in plenary sessions of the parliament.

Conduct of parliament

Members of the *Landtag* were asked if the style of parliamentary politics in Baden-Württemberg is more consensual than adversarial (as is sometimes claimed concerning systems where coalition is the norm). The response was that this matters more at the federal level, in part because of an upper chamber (the *Bundesrat*) that effectively represents the interests of the *Länder*, and in Germany, as in Canada, it is not unusual for the parties that are not in the ruling coalition at the federal level to be in the ascendance at the state level. [*On the other hand, the members answering this question were from the Social Democratic Party, which has been the primary opposition to the government in Baden-Württemberg for more than 50 years. It is to be expected that where the roles of government and opposition are so entrenched with specific parties that their relationship would be more adversarial than in situations where coalitions are more likely to involve regular changes of partners.*]

The seating arrangement of the *Landtag* is the semi-circle typical of European parliaments, with all Deputies' desks facing the President (i.e., Speaker), rather than the Westminster arrangement of opposite-facing benches.

Little desire for change

Asked directly, members and officials indicated that there is no desire to change their electoral system. In addition, they pointed out that to do so would require a constitutional amendment with a 2/3rd vote, the implication being that it is extremely unlikely that so many votes supporting change could ever be found.

As noted, the system has certainly not impeded the ability of the largest party, the Christian Democrats, to govern more or less uninterruptedly for the past 50-plus years. At the same time, it has given the opposition parties a presence that they would not have under a FPP system. The following table was part of the presentation the Committee received from the Statistical Office in Stuttgart:⁴¹

⁴¹ The Statistical Office is responsible for organizing all public elections in Stuttgart.

TABLE D1: BADEN-WÜRTTEMBERG ELECTION 2001

| Direct mandates | | | Votes | Real | Standardized |
|-----------------|----|-----|---------|-------|--------------|
| CDU | 63 | 90% | CDU | 44.8% | 47.4% |
| SPD | 7 | 10% | SPD | 33.3% | 35.4% |
| FDP/DVP | - | 0% | FDP/DVP | 8.1% | 8.6% |
| GRÜNE | - | 0% | GRÜNE | 7.7% | 8.2% |
| | | | Other: | 6.1% | 0% |
| | | | Seats | | |
| | | | CDU | 63 | 49.2% |
| | | | SDP | 45 | 35.2% |
| | | | FDP/DVP | 10 | 7.8% |
| | | | GRÜNE | 10 | 7.8% |

Table D1 reveals several features of the Baden-Württemberg electoral landscape:

- The CDU finished first in 63 of 70 districts, or 90%, the SPD in 7 or 10%, a difference of 80%. No other party finished first in a district.
- At the same time, the CDU attracted 44.8% of the vote, and the SPD 33.3%, a difference of only 11.5%. If it were not for the adjustment seats, the CDU would have received a seat share fully double its percentage of votes, and the SPD a seat share only one-third its vote share. What this indicates is a fairly even distribution of votes for the parties among all districts; this is the only way a party could win 9 of every 10 seats with less than 50% of the total vote.
- “Standardized” vote is a recalculation of proportions after removing the votes won by parties that did not cross the threshold necessary to qualify for proportional mandates.
- The overall proportionality of the system can be seen by comparing the final seat shares with the standardized vote shares. The total disproportionality is a very low 2.7%.
- With respect to the difference between direct and proportional mandates, the entire CDU caucus consists of direct mandates, whereas 87.3% of the opposition SPD and Green caucuses consist of proportional mandates. On the other hand the government’s junior partner, the FPD caucus, consists entirely of proportional mandates.
- The shape of the results of the 2001 election is consistent with the results of the previous eight elections in which the CDU has won never fewer than 60 of the 70 direct mandates, and on two occasions won 69 of 70. The last time the SPD won more than 10 direct mandates was 1964, while the FDP has not won a direct mandate since 1968. No other party has won a direct mandate in the 13 general elections in Baden-Württemberg since 1952.

Citizen engagement

Voter participation in the 2001 election was 62.6%, continuing a gradual slide from a high of 80.0% in 1972. *[On the other hand, given the rather predictable outcomes of Baden-Württemberg general elections, it is perhaps surprising that turnout is as high as 63%.]* The turnouts in Baden-Württemberg for the 1998 and 2002 Bundestag (federal) elections were 83.1% and 81.1%, respectively.

Party involvement

The Committee heard that the degree of party membership and activity can be quite considerable, even in a period between elections. On the other hand, partisan politics structures all elections, even down to the municipal level, and given the way that federal, state, and municipal elections may be staggered, there may be less “down time” for party organizations.

[A common criticism of MMP and other systems in which there is a party list – admittedly this does not apply to Baden-Württemberg Landtag elections, but does for the German federal elections, and for municipal elections – is that the determination of the order of candidates on the list is made by party officials or executives. In Germany, by law, the determination of the Land lists for Bundestag elections is made by all party members at a convention held for that purpose. Parties with large memberships (in Baden-Württemberg for example, the CDU has more than 80,000 members) may hold a convention with elected delegates instead, but the point is that the party determination of its list is a democratic process in which each party member’s vote counts equally, not something determined by a handful of elites or insiders.]

Gender balance

The web site of the Baden-Württemberg Landtag notes that the proportion of female legislators has been rising steadily but as yet has only reached 22%. Of 128 legislators, 28 are women. The following provides details by party and mandate:

TABLE D2: FEMALE LEGISLATORS IN BADEN-WÜRTTEMBERG, ELECTION 2001

| Party | Women Elected | Direct Mandates | Proportional Mandates | As % of Elected Caucus |
|---------|---------------|-----------------|-----------------------|------------------------|
| CDU | 9 | 8 | 1 | 14.3% |
| SPD | 12 | 3 | 9 | 26.7% |
| FPD/DVP | 3 | 0 | 3 | 30.0% |
| GRÜNE* | 4 | 0 | 4 | 44.4% |
| TOTAL | 28 | 11 | 17 | 21.9% |

* Note that following the 2001 election, the Greens had elected five women, one of whom has since changed affiliation to the CDU.

In Baden-Württemberg, the overall proportion of women in parliament is not much different than in Ontario, or in Canada nationally. What all these jurisdictions have in common is single member districts won on a plurality basis.

[Evidence – anecdotal and otherwise – continues to suggest that when parties can only field one candidate in a district they will be more likely to nominate a man than a woman; the degree to which “imputed prejudice” plays a role in this is difficult to ascertain.

On the other hand, the difference between the proportion of women in the CDU caucus and the proportions of women in the caucuses of the smaller parties highlights the role of a party’s commitment to nominating and electing women. Given that the CDU routinely wins between 85% and 90% of the 70 direct mandates, it has a large number of “safe” seats in which it could comfortably run a woman candidate, if it wished to be pro-active on this front. As members told the Committee, voters cast their ballot largely on the basis of political party, the personality of the candidates being more important chiefly for the smaller parties.]

Alternate deputies

One last feature of the Baden-Württemberg electoral system that deserves mention is that each party nominates not only a candidate, but also an alternative who will, in the event of the resignation or death of a Deputy, assume his or her place. The name of the alternative appears on the ballot, in fine print below the candidate’s details (occupation and residence).

State centre for civic education

The Committee had the opportunity to meet with the director of the State Centre for Civic Education in Stuttgart. Founded in 1972, the Centre provides approximately 800 conferences and seminars per year, and publishes three periodicals. Its programs are closely aligned with the social studies curriculum in the schools. Its budget, excluding personnel costs (for about 80 staff), is covered by €1 million from the state government and about €0.5 million from fees charged to clients. The Centre has an advisory board with members from all parties and seven academic advisors. The Committee was particularly interested in the role that civic education could have in addressing declining voter turnout, particularly among younger voters. It appears that no evaluation has been done about the impact or effectiveness of the Centre’s programs.

Concerning the Additional Member System (AMS) in Scotland

Early days yet

Scotland has held two elections under the Alternative Member System (AMS, a modified version of MMP), in 1999 and in 2003, and its parliament has been in operation only six years. It is difficult, therefore to draw anything more than provisional conclusions about the effectiveness of this electoral system in meeting the needs of the Scottish people.

A new institution

It is clear that the Scottish Parliament was designed to be a new legislature, making a clean break from Westminster and its traditions. As the Presiding Officer informed the Committee, “this is a European Parliament.” The deliberate distancing from Westminster is seen in any number of ways, from the semi-

circular seating, to the unique nomenclature, to the administration of the parliament, to the rejection of English parliamentary tradition ("Erskine-May has no authority here"), to the civil code basis of Scots law.

The organization of parliamentary business

The Presiding Officer is the ultimate judge of the rules, and chairs the Parliamentary Bureau, a meeting of the house leaders from the parties (i.e., those with five or more seats) to decide the order of parliamentary business for the next three weeks.⁴² Once an agreement has been arrived at, it is approved by parliament, printed in the *Business Bulletin*, and the Presiding Officer oversees its implementation. The Presiding Officer, George Reid, impressed upon the Committee the effectiveness of this arrangement, and spoke about his role as Chair of the full sessions of parliament. Parliament meets three days a week (Tuesday to Thursday). Committees generally meet on Tuesdays and Wednesday morning; meetings of the full parliament occur on Wednesday afternoon, and all day Thursday.

Observations of the Clerk

The Clerk/Chief Executive, Paul Grice, spoke to the Committee about the importance of multi-partism, the stability of coalition government to date, and general happiness with the functioning of the new parliament. He also suggested that there is no evidence that people are confused by the new electoral system, something later confirmed by survey research provided to the Committee by Professor John Curtice. (Curtice reported that following the 2003 election, 72% of surveyed voters found filling in the ballot papers to be "not very" or "not at all difficult," and only 12% found it "very" or "fairly difficult."⁴³)

Discussions with MSPs

The Committee had a lunch meeting with three Scottish MSPs who spoke favourably about the AMS electoral system. Two of these Members were elected from the regional list; one as a constituency member. Parties represented included the Scottish Conservative Party, the Scottish National Party, and the Liberal Democrats (currently the junior partner in the coalition Executive).

Later, the Committee met with another group of three MSPs, one from the Green Party, who was quite satisfied with AMS, and two MSPs who were not. The Scottish Conservative MSP favoured a Scottish Parliament elected on a FPP basis, and acknowledged that this was contrary to the accepted wisdom that his party would fare much worse under that system than it has under AMS. (In 1999, the SCP elected all 18 of its members from the regional lists, and in 2003, 15 of its 18 members from the lists. Moreover, in the 2005 general election, the Conservatives returned only one Scottish MP to Westminster, an improvement from none in 1999.) The second Member critical of AMS was from the Scottish National Party caucus. Like most of the Scottish critics of AMS from whom the

⁴² These meetings are minuted, and the minutes posted on the Scottish Parliament web site.

⁴³ John Curtice, "Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour," paper presented to the Standing Committee on Electoral Reform, 23 September 2005.

Committee heard, she favoured the implementation of a PR-STV system (i.e., as in Ireland).

Concerns with AMS

Domestic criticisms of AMS tend to begin with a discussion of the problems with having two types of member, but after a time reveal what appear to be more underlying concerns:

- (a) the view of many that AMS was imposed upon the devolved Parliament by Westminster in order to perpetuate the hold of the Labour Party on the Scottish Parliament (and conversely, to prevent the Scottish Nationalist Party from gaining a majority, which under another system, it might conceivably manage to 'manufacture'); and
- (b) the view that AMS was the result of a compromise between the Liberal Democrats which favoured STV, and Labour which favoured plurality. Moreover, because of its own internal history of infighting between factions, Labour had reason to fear STV and its tendency to promote competition between candidates of the same party.

The following table indicates the strengths of the parties in the constituency races in the first two Scottish Parliament elections, which also indicates what the make-up of Holyrood might have been under FPP:

TABLE D3: ELECTIONS TO THE SCOTTISH PARLIAMENT (CONSTITUENCY SEATS)

| Party* | Constituency Vote (%) | | Constituency Seats | |
|---------|--------------------------|------|-----------------------|------|
| | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 |
| SCP | 16.8 | 15.6 | 3 | - |
| Labour | 35.1 | 38.8 | 46 | 53 |
| Lib Dem | 15.6 | 14.2 | 13 | 12 |
| SNP | 24.1 | 28.7 | 9 | 7 |
| Green | - | - | - | - |
| SSP | 6.3 | 1.1 | | - |
| Others | 3.5 | 1.5 | 2 | 1 |
| Total: | 100% | | 73 Seats | |

* SCP = Scottish Conservative Party; Lib Dem = Liberal Democrats; SNP = Scottish National Party; SSP = Scottish Socialist Party

Labour Party dominance

[The distribution of seats among the top four parties is such that Labour could win an absolute majority of districts (63%) with only 35.1% of the vote in 2001. The second place SNP, averaging 10.5% fewer votes, received on average 57% fewer seats than Labour.⁴⁴ This illustrates that Labour would have done quite well under an FPP system. The comparative outcomes for the Scottish

⁴⁴ The average constituency seat share for Labour was 67.8%; the average for the SNP was 11.0%

Conservatives and the Liberal Democrats are also noteworthy. Despite a slightly higher vote share in each election, the Conservatives found it much more difficult to convert that support into seats than did the Liberal Democrats. This indicates the relatively broad nature of the SCP's support, compared to the more regionally concentrated Liberal Democrat vote. Between them, Labour and the Liberal Democrats have had a clear stranglehold on the constituency seats.]

TABLE D4: ELECTIONS TO THE SCOTTISH PARLIAMENT (COMPLETE RESULTS)

| Party* | % Constituency Vote | | No. Constituency seats | | % Regional Vote | | No. Regional seats | | Total Number Seats | | % Total Seats | |
|---------------|---------------------|------|------------------------|------|-----------------|------|--------------------|------|--------------------|------|---------------|------|
| | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 |
| SCP | 16.8 | 15.6 | 3 | - | 15.5 | 15.5 | 15 | 18 | 18 | 18 | 14 | 14.0 |
| Labour | 35.1 | 38.8 | 46 | 53 | 29.3 | 34.0 | 4 | 3 | 50 | 56 | 38.8 | 43.4 |
| Lib Dem | 15.6 | 14.2 | 13 | 12 | 11.8 | 12.6 | 4 | 5 | 17 | 17 | 13.2 | 13.2 |
| SNP | 24.1 | 28.7 | 9 | 7 | 20.9 | 27.6 | 18 | 28 | 27 | 35 | 20.9 | 27.0 |
| Green | - | - | - | - | 6.9 | 3.6 | 7 | 1 | 7 | 1 | 5.4 | 0.8 |
| SSP | 6.3 | 1.1 | - | - | 6.7 | 2.0 | 6 | 1 | 6 | 1 | 4.7 | 0.8 |
| Others | 3.5 | 2.1 | 2 | 1 | 8.7 | 4.7 | 2 | - | 4 | 1 | 3.1 | 0.8 |
| Total: | 100% | | 73 | | 100% | | 56 | | 129 | | 100% | |

* SCP = Conservative; Lib Dem = Liberal Democrats; SNP = Scottish National Party; SSP = Scottish Socialist Party

The effect of AMS on Labour's position

[Note that because it received less support at the regional level than it did in the constituencies, and accordingly, very few regional seats, Labour's final position is still dominant, but not an absolute majority. The following figure provides an ideological ordering of Scottish parliamentary parties, from left to right:]

| | | | | | | |
|---------------|------------|------------|---------------|------------|----------------|------------|
| Party: | SSP | SNP | Greens | LAB | LIB DEM | SCP |
| Seats (2003): | 6 | 27 | 7 | 50 | 17 | 18 |

[Labour occupies the ideological median (middle) seat in the legislature, with 40 seats to its left and 35 to its right. Coalition theory suggests it would be very difficult for a cohesive coalition partnership to form in such a parliament without the participation of Labour.]

Impact of AMS on the Scottish Nationalist Party

[It is not difficult, then, to understand the frustration of the SNP with AMS, because it not only allows Labour to maintain a strategically central position, but just as importantly, allows other parties that were unlikely to win constituency seats to gain representation through the regional portion of the ballot, in particular the Conservatives, the Greens, and the Socialists. Between them, these three parties came out of the 2003 election with 31 seats, almost a quarter of the legislature, and yet won only 3 constituencies. With a loss of eight seats, the SNP was the biggest loser in the 2003 election.]

“Vote Green 2nd”⁴⁵

It was generally acknowledged that Greens had played the system to their own advantage by choosing not to run candidates at the constituency level, and campaigning with the simple message that voters could (and should) cast their second ballot for the Greens. Attracting just less than 7% of the regional vote, they converted this into seven seats in the parliament, where, according to the Presiding Officer, they have made a lively and positive contribution. Some Members suggested, however, that the Green strategy was not consistent with what the designers of the electoral system had intended. Instead, they argued, all candidates on the regional list should be also running in a constituency race. This position was taken by two Members who had won election on the regional list, but had been defeated in their constituency race. On the other hand, one Member who won in his constituency had not allowed his name to stand also on the regional list.

The attraction of STV for Scottish Nationalists

[Scottish Nationalist supporters (and others) have a number of strategic reasons (i.e., rooted in the reality of the Scottish party system) to favour STV over AMS:

- *STV would exacerbate any existing tensions within the Labour party by allowing candidates from different wings of the party to face off against each other.*
- *STV would remove the list option, and require all candidates to contest constituency seats. Depending on the size of the electoral districts this could limit the number of seats won by the very small parties such as the Greens and the Socialists.⁴⁶ For example, in a six member riding, the quota works out to essentially one-seventh of the valid ballots cast, or about 14%.*
- *The SNP’s best chance of securing an outright majority might come from finishing first in a semi-proportional system, which can be the case with STV if electoral districts are small. In Ireland, for example, the leading party has 48.8% of the seats on 41.5% of the vote.]*

Accordingly, it was those MSPs who wish to see AMS replaced who advised the Committee to “get it [electoral reform] right the first time.”

Roles and responsibilities of Members

As noted, some members suggested that there remains a problem sorting out the status and responsibilities of constituency versus list members. Other observers, including the Clerk and the Presiding Officer, suggested that the significance of this problem has been minimized over time as understandings have been worked out, including a protocol that forms part of the Scottish Parliament’s *Code of Conduct for MSPs*. The Clerk of the Scottish Parliament suggested there is no difference in styles in the chamber to distinguish constituency from list members.

⁴⁵ This was the simple (but acknowledged to be effective) slogan on which the Greens ran their campaign.

⁴⁶ Members will recall that in British Columbia, the Green Party opposed BC-STV in favour of the MMP model.

He acknowledged that more thought should have been given at the outset to the constituency roles of list members. Another view was that in some cases, the issue has been as much about the relationship of Scottish MSPs to the Scottish Westminster MPs (who, the Committee heard, many in Scotland now appear to regard as superfluous, especially given the devolution of such a large portion of domestic policy responsibility to the Scottish Parliament).

Constituency work

Professor John Curtice notes that “undertaking casework for individual constituents is certainly one of the major activities of MPs in the United Kingdom,” [contrary to the practice in Germany] and offers survey evidence that Scottish and Welsh list members spend “an average of 3.1 hours a week on casework and 2.0 hours on dealing with local interest groups,” as opposed to 3.7 and 2.4 hours respectively for constituency members.⁴⁷

Arbuthnott Commission

The Committee met with a member of the Arbuthnott Commission, which has a mandate to consider the electoral arrangements in Scotland, including possible reforms of the parliamentary electoral system, including the question of replacing AMS with PR-STV, or less drastic changes such as requiring candidates to choose between running for the constituency or on a regional list, or using an open or partially open list for the regional seats. According to Professor Curtice, the Labour party submission to the Arbuthnott Commission has recommended adopting a version of the single vote, best runners-up model used in Baden-Württemberg.⁴⁸ Any decision to change or replace the current electoral system rests with the Scottish Office at Westminster.

Control over regional lists

One concern raised about regional lists is who should determine their composition. Discussions with MSPs revealed that parties have different ways of dealing with this matter. The SCP determines the ranking of its list nominations through a postal ballot by party members, an example the SNP will apparently follow in 2007. The SCP requires anyone standing on a regional list to also run as a constituency candidate in the region. An SNP candidate must have been a party member for at least a year to be eligible to run. The Labour Party was the only one of the four “established” parties to run lists on which less than half of the candidates were also contesting constituencies. The Green Party did not run in constituencies, and as yet, does not have a candidate vetting system.

Gender balance

As Professor John Curtice noted in a paper provided to the Committee, AMS was selected in part to address the issue of gender balance:

... it was anticipated that, in line with much of the research evidence on party list systems (Norris, 1996), the list part of the new system at

⁴⁷ John Curtice, “Forecasting and evaluating the consequences of electoral change: Scotland and Wales,” paper presented to the Select Committee on Electoral Reform, 23 September 2005, p. 6.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 23.

least would result in more women being elected together along with the creation of socially more diverse bodies in general.⁴⁹

After the 1999 election, 36.4% of Scottish MSPs were women; after the 2003 election, the proportion had risen to 39.5%, one of the highest proportions in the English-speaking world (Wales, in its 2003 National Assembly election, returned a completely gender-balanced legislature: 30 women, 30 men.)

In this case, much of the credit can be given to the political parties for measures taken to boost female candidacies. The proportion of female MSPs elected on a constituency and list basis respectively increased from 41.1% and 30.4% in 1999, to 43.8% and 33.9% in 2003. Prior to the 1999 election, Labour had adopted a policy of twinning constituency seats and requiring that each pair of ridings nominate one woman and one man. The Scottish Socialists and the Greens also took strong measures to promote female candidacies, in contrast to the Scottish Conservative Party; thus, while most Conservative Members are elected through the list, men outnumber women four to one.⁵⁰

System properties and party activism

As in Germany, what matters is not only the opportunity to promote balance, but also the willingness to take special measures to do so. At the same time, it matters if the system provides opportunities for a party that is willing to exploit them. Labour was able to “twin” its constituencies and require balanced nominations in part because it holds so many “safe” seats, and accordingly, was very successful at returning female candidates to the parliament. The following table is taken from a Scottish Parliament Factsheet,⁵¹ and shows the current breakdown of female MSPs by party and basis of election:

TABLE D5: FEMALE LEGISLATORS IN THE SCOTTISH PARLIAMENT (2005)

| | Constituency | Regional | ALL |
|-----------------------------|--------------|----------|-----|
| Scottish Labour | 26 | 2 | 28 |
| Scottish National Party | 3 | 6 | 9 |
| Scottish Conservative Party | 0 | 4 | 4 |
| Scottish Socialist Party | 0 | 4 | 4 |
| Scottish Liberal Democrats | 0 | 2 | 2 |
| Scottish Green Party | 0 | 2 | 2 |
| Independent MSP | 1 | 1 | 2 |
| Totals: | 30 | 21 | 51 |

[The success of Labour's female candidates in winning at the constituency level masks the fact that had Labour's support been a few points less, or been more evenly spread across the nation, such that it won fewer constituency seats but more list seats, a greater proportion of its women candidates would have been

⁴⁹ John Curtice, “Forecasting and evaluating the consequences electoral change,” p. 6.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁵¹ *Female MSPs: Session 2*, Scottish Parliament Factsheet, FS1-06 (8 September 2005)

elected from the regional lists. The fact that Labour, a party very committed to gender balance, won just four list seats (two of which are held by women), obscures the potential that the regional lists might have played for electing women had Labour not been so successful in the constituency races. Excluding Labour, 19 of 23 (or 82.6%) of female MSPs came to parliament on the regional lists.]

Accommodating working conditions

Another potentially important factor in attracting women to Parliament is the attempt at Holyrood to make the work day as normal as possible. Evening sittings are not normally held, and most Members can, if they so wish, be home to eat dinner with their family at a reasonable hour. The parliament also has a child care centre and a school on the premises. The Presiding Officer stressed the importance of these ingredients in making the job of MSP compatible with family life and other personal demands on time that might otherwise make a legislative career less attractive for women at certain stages of life.

Public attitudes to the system

An academic who has studied public opinion towards the electoral system in Scotland advised the Committee of two findings: (1) a relatively small proportion of the public has strong views, and (2) people hold to contradictory principles. He also concluded that

... perhaps the most important lesson to take away from Scotland's experience of introducing proportional representation is not to expect too much reaction from the public at all. Electoral systems may fundamentally affect the distribution of political power, but it appears that there is no guarantee that this means that a new electoral system will provoke a public reaction.⁵²

Participation

Turnout in the two Scottish elections reinforces this conclusion, going from just over 58% in 1999 to 49.4% in 2003. Again there are two similarities with the situation in Baden-Württemberg: one being the diminished significance that voters attach to sub-national elections; another, the dominance of one party, which precludes the type of close contest that might stimulate greater public interest and engagement.

Vote-splitting

One of the purported advantages of MMP over FPP is that it allows voters to separate their support of a local candidate from their overall support for a particular party. Survey evidence suggests that almost 28% of Scottish voters engaged in vote-splitting (supporting the candidate of one party with the constituency vote and a different party with the second vote) in 2003.⁵³ John Curtice suggests that evidence supports the theory that some voters split their vote

⁵² John Curtice, "Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour," paper presented to the Standing Committee on Electoral Reform, 23 September 2005, p. 11.

⁵³ *Ibid.*, p. 11.

to indicate their coalition preference. Another portion clearly used their first vote to choose a preferred candidate, regardless of party, but this is estimated to have been no more than 5% – “by far the most commonly offered explanation as to why voters voted as they did was to support a party regardless of their candidate.”⁵⁴

Other issues: ethno-cultural representation

The Committee asked Professor Richard Kerley about representation of visible minorities or ethno-cultural groups generally.⁵⁵ He noted the absence of any MSPs elected from such segments of society, but also suggested that Scotland remains a fairly homogeneous society that has not become as multi-cultural as other parts of the United Kingdom. Asked if parties are reluctant to place ethnic minorities on the list, he suggested parties in Scotland haven’t yet learned how to use the system to achieve such specific objectives. He agreed with the suggestion made by others that people vote principally for parties, not for individuals.

The referendum on devolution

Clerk Paul Grice had been, in 1997, the official in Scottish Office responsible for the conduct of the referendum on devolution. He indicated that three fundamental decisions had had to be made:

- Framing the referendum question: a public opinion pollster was consulted in order to get a neutrally-worded question.⁵⁶
- Deciding who should vote: questions around Scottish citizens or descendents abroad, etc.
- The threshold for passage, which was ultimately determined to be a simple majority of those voting (50% plus 1 vote). There were no other conditions.

Electoral Commission Referendum Guidelines

The Committee also met with the head of the Electoral Commission Office (Scotland), who provided an informative presentation on the conduct of elections in Scotland. The role of the Commission with respect to referendums is to comment on the intelligibility of the question. Although the government does not have to take the Commission’s comments on board (i.e., heed its advice), in the three instances where the Commission has offered advice, the government has accepted it. The following table lists the Commission’s Question Assessment Guidelines:

⁵⁴ Ibid., p. 11.

⁵⁵ Professor Kerley was head of the Commission that recommended PR-STV be implemented for local elections.

⁵⁶ Clerk Grice explained that the assumption was that since no-one is better at asking a loaded question, a pollster should also be able to frame a neutral query.

1. The question should prompt an immediate response.
2. Words and phrases used in the question should not have positive or negative connotations.
3. Words and phrases used in the question should not be intentionally leading.
4. Words and phrases used in the question should not be loaded.
5. The questions should not contain 'jargon'.
6. The language used in the question should be consistent.
7. Words and phrases used in the question should reflect the language used and understood by the voter.
8. The question should not provide more information than is necessary to answer the question meaningfully.
9. The question should not be longer than necessary.
10. The question should be well structured.

Taken from "Question Assessment Guidelines," publication of the Electoral Commission, which also provides an explanation of each of these guidelines.

Fairshare

The Committee had a lunch meeting with members of Fairshare, an offshoot of the Electoral Reform Society, which has advocated the use of STV for all elections in the United Kingdom. As noted earlier, Fairshare was originally established to promote the introduction of STV for local government in Scotland, and now that this is official government policy, is promoting the replacement of AMS for the Scottish Parliament with STV.

As in British Columbia, the Committee was impressed by the passion and dedication of the proponents of STV, and the firmness of their conviction that for voters, STV is the only valid system of PR. All other PR systems, it is argued, "have one common objective: to secure PR of political parties."⁵⁷ The discussion with the Committee focused on many of the issues that had been raised in B.C., including gender balance under STV, the reduction in the overall number of candidates, the role of parties as organizers and mobilizers of the electorate, and the question of improving AMS (MMP) by adopting open or free lists.

Criticisms of AMS from an STV advocate

Dr. James Gilmour gave the Committee his submission to the Arbuthnott Commission (April 2005) and two submissions he had made to the British Columbia Citizens' Assembly (August 2004). Dr. Gilmour's arguments to the Arbuthnott Commission can be summarized in five points:

⁵⁷ Dr. James Gilmour, "Empower the Voters," Submission to British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform (12 August 2004), p. 1.

- (1) STV is uniquely centred on the voters and on the candidates as individuals. All other PR voting systems, including AMS, are centred on the political parties.
- (2) STV would ... make MSPs much more directly accountable to the voters than they are at present and in so doing, it would reduce the power of the political parties.
- (3) The local links between MSPs and their constituents would be stronger than they are in the current geographically defined single-member constituencies and much stronger than in the current electoral regions.
- (4) STV might improve turnout because there are no “safe seats” under this system.
- (5) The voters would also determine the representation of the diversity and plurality of views *within* the political parties. At present that is controlled by the political parties. It should be the supporters of each party, those who vote for its candidates, who should decide the balance of representation among the various strands of opinions within each party. (pp. 1-2)

Finally, it might be noted that in his submission to the BCCA, Dr. Gilmour suggested that:

the most obvious problem with MMP is that it elects members of two very different kinds The members may appear equal when they are debating in the Legislature, but they have very different status in the eyes of the electors. . . . In Scotland (and in New Zealand) there have been “turf wars” between constituency MSPs and regional MSPs over their respective roles.⁵⁸

[Interestingly, Dr. Gilmour and the other Fairshare members did not have any problem with the intra-party competition that STV can foster, nor appreciate that competition between different party members elected within a multi-member STV constituency might resemble the “turf wars” described above. The anti-party sentiment that informs some of the support for STV seems to impede acknowledgment of the legitimate role that party members – as opposed to those who vote for the party’s candidates – might have in shaping the party policies that are put before the electorate.]

Concerning the STV Electoral System in Ireland

The Committee’s formal visit to Ireland began with a briefing on the Irish political situation at Canada House. In addition to background on the Irish economy and challenges faced by the current government, the Committee heard the following observations about the electoral and party systems in particular:

⁵⁸ Dr. James Gilmour, “MMP is not the Way Forward,” submission to British Columbia Citizens’ Assembly on Electoral Reform (13 August 2004), p. 1.

- It is unusual to find anyone who wants to change the electoral system, or even comment negatively on it.
- The only electoral issue is the introduction of electronic voting.
- The system is characterized by multi-partism, a large number of independent Members (TDs), and a habit of coalition government to which the people are quite accustomed and with which they are quite comfortable.
- Public engagement (political participation) is much higher than in Canada:
 - Political parties extend right down to the council level (i.e., local governance).
 - Almost everyone identifies with one political party or another.
 - After the election is held, everyone begins thinking about the next one.
- Irish politics is characterized by strong familial and regional identities. Politics is very local, dominated by family-based political dynasties, particularly within the two largest parties: Fianna Fáil and Fine Gael.
- Anywhere from 50% to 70% of the membership of the Dáil is connected to a political dynasty.
- Although female labour participation exploded in the 1990s, and is one of the factors responsible for Ireland's exceptional economic growth, women remain seriously under-represented in the Dáil. Many of the women who do hold seats do so as a representative of one of the strong political families.

Election Administration

In Ireland, responsibility for elections falls under the Ministry of the Environment, Heritage, and Local Government. Officials of this ministry made a presentation to the Committee and fielded questions afterwards. Among other things, the Committee learned the following:

- The Irish electorate consists of around 3 million persons (total population just over 4 million). With a 166 seat legislature, this means an average of about 18,072 voters per TD (average population of about 24,100 constituents per TD).
- The constitution establishes minimum and maximum average constituency sizes at 20,000 and 30,000 respectively. This means that with its current population, Ireland's parliament could be as large as 190 to 196 seats.
- The Irish census is taken every 5 years, triggering a review of constituencies by an independent electoral commission.
- The last report on constituency boundaries was approved in July 2005 and will be in effect for the next Irish election. Under the changing patterns of population, seats are shifting from the west to the east.

- An increasing trend, as a result of redistribution, is away from five-seat constituencies to three-seat districts. The explanation is in part that “five-seaters” are often the most populated (and in growing districts). When they grow larger, the easiest solution is to create two “three seaters” rather than re-jig boundaries with adjacent districts.
- Irish ballots are unusual in that they contain the candidates’ pictures as well as information about their party, occupation and residence.
- Counting the ballots is the most complicated and difficult part of the Irish electoral process. Voting takes place on Friday; counting begins at 9 a.m. on Saturday at a central counting place (the count centre), and may take as long as two days.⁵⁹
- The ballots are counted by hand, being sorted into piles for each candidate according to the first preference. The ballots from various polling places are supposed to be shuffled prior to counting in order to randomize the order of the ballots on the pile. This has important implications for the actual transfer of surplus votes from a candidate whose initial count exceeds the quota.
- Irish politics is seen to be fairly consensual.

Elected members’ perspective

The Committee also met with two members of the Oireachtas Joint Committee on the Environment and Local Government: Deputy Sean Haughey and Senator Cyprian Brady, both of the Fianna Fáil party. Deputy Haughey has chaired this committee since 1994. They presented the Select Committee with background materials on the Irish electoral system and answered questions. Among their observations were the following:

- The Irish people have a marked devotion to the existing electoral system, as indicated by twice voting no in referendums that would have replaced STV with an FPP system.
- The larger parties, it was suggested, might favour change, but the smaller parties and independents wouldn’t. [*At present, there is only one “larger” party, Fianna Fáil, which holds just less than an outright majority of seats in the Dáil.*]
- Politics is extremely local in Ireland; journalists and academics argue that the localism of the Dáil increases the power of the Executive [Haughey and Brady indicated they do not agree with this assessment].
- The system favours incumbency: on average each TD is elected four times.
- Rather than serve all constituents, TDs in multi-member constituencies tend to establish their own geographical areas of influence, particularly in

⁵⁹ Interestingly, the report of final election results also records the time on which the count finished in each constituency.

larger, more rural ridings. In urban ridings, TDs may seek support within certain segments of society, particular occupational associations, trade unions, etc.

- The growing trend to “three-seaters” definitely offers a distinct advantage to the larger parties.
- The main electoral issue at present is electronic voting, the principal concerns being the lack of a verifiable paper trail, and questions of security. Electronic voting was promoted mainly because of its possible efficiency.

[The discussion of Irish politics with civil servants and elected representatives reinforced the initial portrait of very localized politics dominated by political dynasties allied with the principal political parties. There was little evidence to substantiate the claim by STV advocates that this system shifts power from parties to the voters and candidates. Power seems to rest as much with parties here as elsewhere, but also with established political families within parties that carve out virtual constituencies within larger electoral districts. As the average size of electoral districts grows smaller (towards three TDs), the ability of the system to provide proportionality is lessened, the number of candidates on offer to the electorate is reduced, the prospects of larger parties are improved, and the number of parties fielding more than one candidate is reduced. This has negative implications for the ability of parties to address the gender imbalance in the Dáil, but it must also be noted that this issue did not seem high on the political agenda.]

While the use of an ordinal ballot seems to maximize voter choice, in practice, in many districts, only the first preference will be counted on the majority of the ballots cast. The second preference ballots of any candidate who exceeds the quota on the first count are considered, but not the second (or third, fourth, etc.) preference ballots of those candidates who end up being elected on subsequent counts. Somewhat curiously, it is the lower preferences of the least preferred candidates that end up determining the winning candidates.

The extremely local nature of Irish politics ties in directly with the small size of the constituencies. With 1 TD for every 24,100 constituents, Ireland has one of the larger legislatures in the developed world – to have a similar ratio, Ontario would need a legislature with 500+ members.

Finally, it should be noted that the two traditional parties, Fianna Fáil and Fine Gael, have generally been centre-right parties without much in the way of ideological differences. Their rivalry extends back to opposing sides of the civil war that followed Irish independence, and many of the political dynasties in Irish politics have roots in that initial split. The absence of a major right-left dimension to much of Irish politics has contributed to the localism already noted.]

E. GLOSSARY OF TERMS

Additional Member System (AMS). A version of mixed member proportional (MMP) representation, used in Scotland and Wales, and employing regional constituencies for adjustment seats.

Adjustment (or Compensatory) Seats - The list seats in a mixed member proportional (MMP) system which are awarded to parties on the basis of their share of the total vote, and in such a way as to correct or compensate for disproportionality in the results of the elections held in single member plurality (constituency) seats. The seats are usually filled by candidates from party lists who may or may not have contested single member districts.

Alternative Vote (AV) - A majoritarian system, using single-member districts in which voters use numbers to mark their preferences on the ballot. A candidate with an absolute majority (50% + 1) of first preferences is automatically elected. If no candidate achieves an majority of first-preferences, the ballots of the last place candidate are re-distributed on the basis of the next preference, until one candidate has received at least 50% + 1.

Ballot structure - The way in which electoral choices are presented on the ballot paper. Ballots can be ordinal (i.e., preferential, as in AV or STV) or categorical (as in FPP).

Categorical Ballot - A form of ballot in which only a single choice for a candidate or party can be made.

Closed List - A form of List PR in which voters are restricted to voting for a party list only, and cannot express a preference for any candidate within a party list.

Constituency - A synonym for district (Germany), riding (Canada), electorate (New Zealand), etc.

Cumulative Vote - The ability within some voting systems (usually List PR with open lists) to cast more than one vote for a preferred candidate.

d'Hondt Formula – A means of determining seats in multi-member constituencies by using the highest average method, which employs a series of divisors – in this case the series 1, 2, 3, 4, etc. All the parties' votes are divided by 1 and the party with the most votes wins the first seat. Each time a party wins a seat, its initial vote total is divided by the next divisor. All the parties' totals are then compared again, and the party with the highest total wins the seat. This process continues until all the available seats have been allocated. Here is a simple example:

| Party: | Blue | Red | Yellow | Orange | (7 seats) |
|--------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------|
| Votes | 46,893 | 73,651 | 154,722 | 97,500 | Seat Won By: |
| Seat 1 | /1 = 46,893 | /1 = 73,651 | /1 = 154,722 | /1 = 97,500 | Yellow |
| Seat 2 | /1 = 46,893 | /1 = 73,651 | /2 = 77,361 | /1 = 97,500 | Orange |
| Seat 3 | /1 = 46,893 | /1 = 73,651 | /2 = 77,361 | /2 = 48,750 | Yellow |
| Seat 4 | /1 = 46,893 | /1 = 73,651 | /3 = 51,574 | /2 = 48,750 | Red |
| Seat 5 | /1 = 46,893 | /2 = 36,826 | /3 = 51,574 | /2 = 48,750 | Yellow |
| Seat 6 | /1 = 46,893 | /2 = 36,826 | /4 = 38,680 | /2 = 48,750 | Orange |
| Seat 7 | /1 = 46,893 | /2 = 36,826 | /4 = 38,680 | /3 = 32,500 | Red |
| Total: | 1 | 1 | 3 | 2 | |

The following figure shows how Scottish regional seats are allocated, with the constituency seats that have been won determining the initial set of divisors for each party.

| Party: | Con | Lab | L-Dem | SNP | |
|--------------------|--------------------|-------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Votes | 73,363 | 175,354 | 56,957 | 70,353 | Seat Won By: |
| Constituency Seats | 0 | 8 | 1 | 0 | |
| Seat 1 | /1 = 73,363 | /9 = 19,484 | /2 = 28,479 | /1 = 70,353 | Conservatives |
| Seat 2 | /2 = 36,682 | /9 = 19,484 | /2 = 28,479 | /1 = 70,353 | SNP |
| Seat 3 | /2 = 36,682 | /9 = 19,484 | /2 = 28,479 | /2 = 35,177 | Conservatives |
| Seat 4 | /3 = 24,454 | /9 = 19,484 | /2 = 28,479 | /2 = 35,177 | SNP |
| Seat 5 | /3 = 24,454 | /9 = 19,484 | /2 = 28,479 | /3 = 23,454 | Lib-Democrats |
| Seat 6 | /3 = 24,454 | /9 = 19,484 | /3 = 18,986 | /3 = 23,454 | Conservatives |
| Seat 7 | /4 = 18,441 | /9 = 19,484 | /3 = 18,986 | /3 = 23,454 | SNP |
| Total Seats | 3 | 8 | 2 | 3 | |

Disproportionality:

For each party this calculation is straightforward; namely, the difference between its seat share and vote share. For an election/parliament as a whole it is possible to (a) sum the absolute value of the disproportionality for each party, or (b) use the Gallagher index: $\sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$ – which takes the square root of the sum, divided by two, of each party's disproportionality squared. Applying each measure to the 2003 Ontario general election looks like this:

| (a) Sum of Disproportionalities | (b) Gallagher Index |
|---|---|
| Liberal Party: 69.9%(s) - 46.5%(v) = 23.4 | Liberal Party: 23.4 (squared) = 547.56 |
| PC Party: 23.3%(s) - 34.7%(v) = -14.4 | PC Party: 14.4 (squared) = 203.04 |
| ND Party: 6.8%(s) - 14.7%(v) = -7.9 | ND Party: 7.9 (squared) = 62.41 |
| Green Party: 0.0%(s) - 2.8%(v) = -2.8 | Green Party: 2.8 (squared) = 7.84 |
| Sum of absolute values = 48.5 | Sum $(\sum (v_i - s_i)^2) = 820.85$ |
| | Gallagher Index $[\sqrt{1/2 \sum (v_i - s_i)^2}] = 20.26$ |

District - Geographic areas into which a country is divided for electoral purposes. Districts may return one member to parliaments or more than one.

District Magnitude - The number of members to be elected in each district.

Droop Quota - Used in highest average List PR and STV electoral systems to determine how seats are awarded. The quota is ascertained by the following formula: total vote (v) divided by the number of seats (s) plus one, and one is added to the product: $(v/(s+1))+1$.

Effective Number of Parties:

The effective number of parties measures the number of parties *as well as* their relative strength. The effective number of elective parties measures their relative vote shares. The formula for the effective number of elective parties is:

$$N_E = \frac{1}{\sum v_i^2}$$

where N_E = the effective number of elective parties, and $\sum v_i^2$ is the sum of each party's vote share squared. The effective number of legislative parties measures their relative seat shares. The formula for the effective number of legislative parties is:

$$N_L = \frac{1}{\sum s_i^2}$$

where N_L = the effective number of legislative parties, and $\sum s_i^2$ is the sum of each party's seat share squared.

For the 2003 Ontario general election, the calculation of the effective number of elective and legislative parties is:

| Elective Parties (% Votes) | Legislative Parties (% Seats) |
|--|--|
| Liberal Party: 46.5% (squared = 0.216) | Liberal Party: 69.9% (squared = 0.489) |
| PC Party: 34.7% (squared = 0.120) | PC Party: 23.3% (squared = 0.054) |
| ND Party: 14.7% (squared = 0.022) | ND Party: 6.8% (squared = 0.005) |
| Green Party: 2.8% (squared = 0.0008) | |
| $\sum v_i^2 = 0.359$ | $\sum s_i^2 = 0.548$ |
| $N_E = (1/0.359) = 2.79$ | $N_L = (1/0.548) = 1.83$ |

This calculation shows that the Ontario voters supported what was effectively almost a three-party system, but the effect of the plurality mechanism in FPP was

to return a Parliament that was effectively just less than a two-party system. This is a clear example of the “filtering effect” that an electoral system may produce.

By comparison, in the 2003 election to the Scottish Parliament, the effective number of elective parties was 4.20 for constituency seats and 5.66 for regional list seats. The effective number of legislative parties was 2.25 for constituency seats and 4.71 for regional list seats, illustrating the greater tendency of FPP contests to “filter” out smaller parties. Overall, the effective number of legislative parties in the Scottish Parliament was 4.23.

First Past the Post (FPP) (also SMP) - The simplest form of majoritarian system, in which voters choose one candidate in single-member districts using a categorical ballot. The winning candidate is the one with more votes than any other candidate.

Free List - A form of List PR that provides the maximum opportunity for vote-splitting.

Hare Quota - Used in largest remainder PR electoral systems to determine how seats are awarded: total vote divided by the number of seats (v/s).

Highest Average Method - A formula used with List PR systems (and therefore also for list seats in MMP systems, in which votes are translated into seats by dividing party vote totals by a series of divisors such as the d'Hondt system (1,2, 3, etc.).

Invalid Votes - Ballots which, due to accidental or deliberate errors of marking on the part of voters, are excluded from the count.

Instant Runoff Voting (IRV) - Another term for Alternative Vote.

Largest Remainder Method - A formula used with List PR systems, in which votes are translated into seats by awarding seats firstly, in proportion to the number of quotas they fulfill (three commonly used quotas are the Hare, Droop, and Imperiali), and secondly, on the basis of the left over votes after the 'quota' stage of the count.

List Proportional Representation (List PR) - In List PR, each party presents a list of candidates to the electorate, voters select a party, and parties receive seats in proportion to their overall share of the national vote. Winning candidates are taken from the lists. Lists can be open, closed, or free. List PR requires multi-member constituencies.

Manufactured Majority - Where a single party wins an absolute majority (50% + 1 or more) of the legislative seats with less than 50 per cent of the valid votes.

Mixed Member Proportional (MMP) - Systems in which a proportion of the parliament (usually half is elected from plurality-majority districts), while the

remaining members are chosen from PR lists. Under MMP the list PR seats compensate for any disproportionality produced by the district seat results.

Multi-Member District - A district from which more than one member is elected to parliament.

Open List - A form of list proportional representation in which electors can express a preference for a candidate within a party list, as well as voting for the party.

Ordinal Ballot or Balloting – See Preferential Voting.

Party-Centered Ballot - A form of ballot in which an elector chooses between parties, used in List PR.

Preferential Voting – Electoral systems in which voters can rank-order candidates on the ballot paper in order of their choice. The Alternative Vote, the Single Transferable Vote, and the Open List are all examples of preferential voting.

Proportional Representation (PR) – Any system designed to maximize the consistency between a party's share of votes and its share of seats.

Quota - The threshold for allocating seats in PR or other multi-member systems.

Single-Member District - A district from which only one member is elected to parliament.

Single-Member Plurality (SMP) (also see **FPP**) – An electoral system employing single member districts, a plurality electoral formula, and categorical ballots.

Single Transferable Vote (STV) –A preferential proportional (or semi-proportional) representation system used in multi-member districts. Voters may rank candidates in order of choice, all candidates who reach the threshold are elected, surplus votes are distributed to voters' next choices, and the candidates with the fewest votes are successively eliminated until all seats are filled.

Threshold - A legal threshold is usually found in PR systems that award adjustment (i.e., list) seats on the basis of parties' vote shares. The point of such a threshold is to prevent the election of a number of very small parties – the larger the legislature, the smaller the percentage of the vote that is required (in a purely proportional distribution) to gain a seat. Germany's threshold of 5% of the national vote, or the election of three constituency members, is among the best-known of legal thresholds.

In systems that elect single members, the threshold to elect *a* member (the "threshold of inclusion") may be quite low, depending on voter turnout and the number of candidates/parties contesting a seat. At the same time, the level at

which a candidate may be unsuccessful (the “threshold of exclusion”) may be quite high. It is well-documented that a party that concentrates its support within a smaller number of ridings will win more seats than a party that has diffuse support in a larger number of ridings. Lijphart estimates that the “effective threshold” for all majoritarian systems (FPP, AV, Runoff, etc.) – that is, the level needed “in order to get elected to the legislature in significant numbers and not to be severely underrepresented,”⁶⁰ – is about 35%.

Two-Tier Districting - Where seats are awarded to parties from both single member districts and national PR lists, or both regional and national PR lists.

Two-Round System (TRS) - A majoritarian system in which a second election is held if no candidate achieves an absolute majority of votes in the first election.

Vote-splitting

Vote-splitting involves being able to send a “mixed message,” such as support for a candidate but not his or her party (or vice-versa). Being able to vote at the same time for more than one candidate, or for more than one party, are other examples of vote-splitting, which is usually found in MMP systems, or in List systems with open or free lists. Transferable votes (STV or AV) do not count as vote-splitting, because at any moment in time, only one preference is “in play,” and it is simultaneously a vote for a candidate and for his or her party.

Wasted votes

The term “wasted votes” is applied to those votes that ultimately do not contribute to the election of a Member. By definition, in a plurality or majoritarian system any votes for a non-winning candidate are considered to be wasted, and in most FPP systems this may constitute a majority of the votes. While it may be folly to take any election result for granted, voting histories and public opinion sampling can, in many cases, provide some reasonable expectation of a party’s likely success, either overall or in a particular riding. In the absence of a close race, and where voting is less likely to be seen as a “civic duty,” voters who support a party with no reasonable chance of winning a constituency may have little motivation to cast their ballot. If they vote “strategically” for another party, there is no way to (a) register that this is a strategic vote, or (b) indicate which party the voter would have voted for if not voting strategically. Widespread strategic voting, in turn, can lead to “false” mandates, because every party assumes, quite naturally, that its support consists of votes for it and its platform, not votes against another party or votes that represent “choosing the lesser of two evils.” In short, the possibility of wasted votes provides a disincentive to participation.

Wasted votes are not a problem in any system in which all votes have a role in determining the allocation of seats in the legislature. An interesting example of this is the “best runners-up” model that the Committee learned about in Baden-Württemberg. Voters cast one vote in a single-member district. This vote is counted once to determine which candidate wins the constituency seat. The vote

⁶⁰ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 21.

is counted a second time as part of each party's provincial total, to determine the distribution of a second tier of adjustment or list seats, which are allocated to each party's candidates with the highest vote totals who did not win a constituency seat. Thus, one may vote for a candidate who has no reasonable chance of winning the district in the knowledge that this vote (a) will count towards the party's overall total (thus increasing its chance of winning list seats); *and* (b) will increase the likelihood that this candidate will fill one of the party's list seats – the vote is doubly not-wasted.

F. SAMPLE BALLOT

Sie haben 2 Stimmen



hier 1 Stimme
für die Wahl
**eines/einer Wahlkreis-
abgeordneten**
Erststimme

| | | | | |
|----|--|-----------------------|---|-----------------------|
| 1 | Krummacher, Johann-Henrich Pfarrer, Akademiedirektor Bad Teinach-Zavelstein Schulstr. 30 | CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands | <input type="radio"/> |
| 2 | Körner, Martin Diplom-Volkswirt Stuttgart Urachstr. 8 | SPD | Sozial- demokratische Partei Deutschlands | <input type="radio"/> |
| 3 | Siller, Peter-Stefan Jurist Berlin Dunckerstr. 27 | GRÜNE | BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN | <input type="radio"/> |
| 4 | Scholtz, Ulrich Architekt Stuttgart Olivenstr. 4 | FDP | Freie Demokratische Partei | <input type="radio"/> |
| | | | | |
| 6 | Dr. Hammel, Manfred Juristischer Mitarbeiter Stuttgart Am Waldrain 12 | Die Linke. | Die Linkspartei. | <input type="radio"/> |
| 7 | Dr. Weiblen, Walter Unternehmensberater Weissach Oberer Ettlesberg 27 | PBC | Partei Bibeltreuer Christen | <input type="radio"/> |
| 8 | Hellriegel, Ronnie Gas- und Wasserinstallateur Stuttgart Schießmauerstr. 16 | NPD | National- demokratische Partei Deutschlands | <input type="radio"/> |
| 9 | Held, Uwe EDV-Techniker Stuttgart Borkumstr. 39 | GRAUE | DIE GRAUEN - Graue Panther | <input type="radio"/> |
| 10 | Mohs, Hubertus Diplom-Ingenieur Stuttgart Triebschlag 16 | BüSo | Bürgerrechts- bewegung Solidarität | <input type="radio"/> |
| | | | | |
| | | | | |
| 13 | Ritter, Karl Hausmeister, Messner Stuttgart Amstetter Str. 23 | | Kennwort: Für ein gesundes und friedliches Deutschland | <input type="radio"/> |



hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- maßgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien -

Zweitstimme

| | | | |
|-----------------------|-----------------------|---|----|
| <input type="radio"/> | CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Wolfgang Schäuble, Volker Kauder, Dr. Annette Schavan, Matthias Wissmann, Annette Widmann-Mauz | 1 |
| <input type="radio"/> | SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands Marion Caspers-Merk, Dr. Hermann Scheer, Nicolette Kressl, Gernot Erler, Dr. Herta Däubler-Gmelin | 2 |
| <input type="radio"/> | GRÜNE | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Dr. Ulla Gellert, Dr. Kuhn, Kerstin Andreae, Alexandra Clauß, Sylvia Kotting-Uhl | 3 |
| <input type="radio"/> | FDP | Freie Demokratische Partei Birgit Homburger, Dirk Niebel, Ernst Burgbacher, Harald Leibrecht, Hartfrid Wolff | 4 |
| <input type="radio"/> | REP | DIE REPUBLIKANER Ulrich Deuschle, Dr. Rolf Schlörer, Wolfgang Meier, Herbert Sauter, Michael Beizner | 5 |
| <input type="radio"/> | Die Linke. | Die Linkspartei. Ulrich Maurer, Heiko Hänsel, Karin Binder, Dr. Manfred Hammel, Andrea Kunz | 6 |
| <input type="radio"/> | PBC | Partei Bibeltreuer Christen Dr. Walter Weiblen, Elfriede Dommert, Corinna Weiblen, Gerhard Koch, Udo Klüpfel | 7 |
| <input type="radio"/> | NPD | Nationaldemokratische Partei Deutschlands Sven Eggers, Edda Schmidt, Reiner Degner, Stefan Wolenschläger, Siegfried Gärtner | 8 |
| <input type="radio"/> | GRAUE | DIE GRAUEN - Graue Panther Uwe Held, Ursula Linn, Johannes Butscher, Uwe Göhring, Erich Waldner | 9 |
| <input type="radio"/> | BüSo | Bürgerrechtsbewegung Solidarität Renate Leffek, Hubertus Mohs, Bernd Schulz, Niels Meyer, Andre Nikolai | 10 |
| <input type="radio"/> | FAMILIE | FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS Dr.-Ing. Volker Pitz, Verena Föttinger, Bernhard Gretter, Thomas Mütsch, Bernd Richter | 11 |
| <input type="radio"/> | MLPD | Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands Monika Gärtner-Engel, Volker Kraft, Dr. Ingrid Weible, Josef Buck, Susanne Struzyna | 12 |

G. DISSENTING OPINION

DISSENTING OPINION ON THE REPORT ON ELECTORAL REFORM

NORM MILLER, MPP
NORMAN STERLING MPP

PROGRESSIVE CONSERVATIVE MEMBERS OF THE SELECT COMMITTEE ON ELECTORAL REFORM

We agree with the majority of the report – that is, electoral reform (as opposed to parliamentary reform) is unlikely to solve the problems facing our Parliamentary system.

In spite of this, we continue down a path which will be difficult if not impossible to reverse. We risk making a system badly in need of reform worse.

With the present lack of trust by the public in their politicians, the temptation to seek change will be overwhelming. It will be difficult if not impossible for an objective assessment of the current system to be carried out due to the cynicism and distrust that has arisen towards politicians and the political process.

We believe it would be a mistake to assume that cynicism and distrust have as their principal cause a concern by the population about **how** their elected representatives are elected. We believe the cynicism and distrust have a lot more to do with **what** elected representatives **actually do** once elected and to some extent how well or how poorly the institution to which they are elected **actually functions**, as opposed to the method of election.

Consequently we believe that prior to examining the method by which we elect our Members of Provincial Parliament, we should show the leadership necessary to reform the Legislative Assembly itself and its functioning in the public interest. These reforms should ensure a meaningful role for elected members and for the opposition parties, restore real accountability by the Executive to the Legislature, regain real control by the Legislature as a whole over the taxpayer's money and generally implement measures to cause the Legislative Assembly to function in a business-like, productive and responsive manner.

If the only avenue opened to the people via a Citizen's Assembly is to change the way we elect our Legislative Assembly and, once changes are implemented, citizens then see the same old problems, the response would likely be a public more cynical and less confident than ever in the overall political system.

We also believe that beyond the system of election, beyond the functioning of the Legislative Assembly, a concerted effort and strong leadership are needed to improve the level of honesty and integrity in the political process in Ontario. While such a renewed demonstration of honesty and integrity will largely rest on the behaviour of those elected to represent and to govern, significant additional measures designed to bring real openness, transparency and legitimacy to the Legislature, government and the political process will also be necessary.

Accordingly we believe that we are putting a great deal at risk by merely continuing down the unduly narrow path chosen by one political party during one election campaign and based on a false premise, namely that this type of electoral reform will address the current levels of cynicism and distrust and improve the public's faith in the political process.

In this zeal to do what is politically popular without first addressing the proper functioning of Parliament and the role and responsibilities of the people who make it up, we are headed down a virtual one way street to permanent coalition and minority Parliaments, more manipulation by political parties, more MPPs in the Legislature and the almost automatic abandonment of a system of electing our representatives which is not perfect but which is simple, accountable and which as worked for more than 130 years.

There are few if any rewards to taking this approach.

The Government should focus its attention first and urgently on meaningful Parliamentary reform. A Citizen's Assembly could be very objectively helpful in addressing this challenge and real, immediate and lasting benefits would result. With those benefits would come increased public confidence. The current exercise should be put aside for now in favour of this more sensible, more urgent alternative.

Should this process on electoral reform continue we have strong objections to the committee's rejection of two matters raised by us on the issue of a referendum:

1. While the committee recommended that "a review (if not also a referendum) on the suitability of a new system" take place in the future we believe a second referendum must be guaranteed as there will be a great reluctance on the part of a government elected under any new system to revert back to our present system. We are empowering the people to change our electoral system through a referendum. We should not deny them that same power to reject a new system once they have experienced it.

2. We believe that there should be a full and open public debate on any referendum question. Experience in British Columbia has shown that those campaigning for office at the same time as a referendum are reluctant to take a position for fear of alienating voters. It is therefore necessary to provide some form of public funding to other parties interested in the referendum debate. B.C. has recognized this deficiency in its first referendum and is providing public funding for its second referendum.

gouvernement élu sous le nouveau système sera très réticent à rétablir l'actuel système. Nous donnons au peuple le pouvoir de modifier notre système électoral par référendum. Nous ne devrions pas lui refuser le pouvoir de rejeter le nouveau système après qu'il en aura fait l'expérience.

2. Nous croyons que toute question référendaire devrait faire l'objet d'un débat public ouvert et approfondi. L'expérience de la Colombie-Britannique démontre que les candidats et candidates qui se présentent aux élections encadrant le référendum hésitent à prendre position par crainte d'aliéner les électeurs. Il est donc nécessaire d'offrir une certaine forme de financement public à d'autres parties qui s'intéressent au débat référendaire. La C.-B. a reconnu cette lacune de son premier référendum et s'est engagée à fournir des fonds publics pour son deuxième référendum.

L'Assemblée législative à fonctionner d'une manière professionnelle et productive qui répond aux besoins de la population.

Si la seule option offerte au public par l'Assemblée des citoyens est de modifier le mode d'élection de l'Assemblée législative et que la mise en œuvre des changements proposés ne fait pas disparaître les problèmes, le public risque de devenir plus cynique et plus méfiant que jamais à l'égard du système politique dans son ensemble.

Nous croyons également qu'au-delà du mode d'élection et du fonctionnement de l'Assemblée législative, un effort concerté et un leadership vigoureux s'imposent pour accroître l'honnêteté et l'intégrité du processus politique en Ontario. L'atteinte de cet objectif dépendra en grande partie du comportement de ceux et celles que le public a élus pour les représenter et pour gouverner, mais il faudra également prendre d'importantes mesures additionnelles pour assurer l'ouverture, la transparence et la légitimité de l'Assemblée législative, du gouvernement et du processus politique.

Nous sommes donc d'avis que nous risquons beaucoup en suivant la voie étroite choisie par un parti politique durant une campagne électorale et basée sur de fausses prémisses, à savoir que ce type de réforme électorale aidera à réduire les niveaux actuels de cynisme et de méfiance et à accroître la confiance du public dans le processus politique.

En nous empressant de faire ce qui est populaire sur le plan politique sans d'abord améliorer le fonctionnement de l'Assemblée législative et clarifier le rôle et les responsabilités de ses membres, nous nous dirigeons vers un cul-de-sac virtuel où nous devrons composer en permanence avec des gouvernements minoritaires et de coalition, une plus grande manipulation de la part des partis politiques, un plus grand nombre de députés à l'Assemblée législative et l'abandon quasi automatique d'un système d'élection imparfait mais simple et responsable qui fonctionne depuis plus de 130 ans.

Cette approche promet peu ou pas de récompenses.

Le gouvernement devrait plutôt mettre l'accent, et de toute urgence, sur une réforme parlementaire significative. Une Assemblée des citoyens pourrait offrir à cet égard une aide objective qui se traduirait par des avantages réels, immédiats et durables, lesquels redonneraient confiance au public. L'exercice en cours devrait être remplacé pour le moment par cette solution de rechange plus raisonnable et plus urgente.

Au cas où le processus de réforme électorale se poursuivait, nous nous opposons vigoureusement au rejet par le Comité de deux points que nous avons soulevés sur la question d'un référendum :

1. Bien que le Comité ait recommandé de prévoir un examen (accompagné ou non d'un référendum) du nouveau système, nous croyons qu'un deuxième référendum doit être garanti, car tout

OPINION DISSIDENTE SUR LE RAPPORT SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

NORM MILLER, DÉPUTÉ
NORMAN STERLING, DÉPUTÉ

MEMBRES PROGRESSISTES-CONSERVATEURS DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

Nous sommes d'accord avec la plus grande partie du rapport – en ce sens qu'il est peu probable que la réforme électorale (par opposition à la réforme parlementaire) règle les problèmes associés à notre système parlementaire.

Cela dit, nous nous engageons dans une direction qu'il sera difficile sinon impossible de renverser. Nous risquons d'empirer un système déjà mal en point. Animé par l'actuel manque de confiance envers les politiciens, le public sera incapable de résister à la tentation d'opter pour le changement. Il sera difficile sinon impossible de faire une évaluation objective du système en vigueur en raison du cynisme et de la méfiance qui entourent les politiciens et le processus politique.

Nous croyons que ce serait une erreur d'attribuer ce cynisme et cette méfiance aux préoccupations du public en ce qui concerne la **façon** dont ses représentants sont élus. Nous croyons qu'ils ont beaucoup plus à voir avec les **actions** des représentants une fois élus et, dans une certaine mesure, avec le **fonctionnement**, efficace ou non, de l'institution à laquelle ils sont élus, par opposition au mode d'élection.

Nous croyons donc qu'avant d'examiner le mode d'élection des députés provinciaux, nous devrions faire preuve du leadership nécessaire pour réformer l'Assemblée législative même et son fonctionnement dans l'intérêt public. Ces réformes devraient permettre d'assurer un rôle significatif pour les députés et les partis de l'opposition, de restaurer la responsabilité de l'exécutif devant l'Assemblée législative, de redonner à l'Assemblée législative dans son ensemble un contrôle réel sur l'argent des contribuables et, en général, d'amener

Sie haben 2 Stimmen

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme für die Wahl

eines/einer Wahlkreises-abgeordneten

Erststimme

| | | | | |
|---|---|------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 1 | Krummacker, Johann-Henrich Bad Trenzsch-Zweilstein Schulstr. 30 Pirmer, Akademiedirektor | CDU | Christlich Demokratische Deutschlands | <input type="radio"/> |
| 2 | Körner, Martin Diplom-Volkswirt Luchstr. 8 Stuttgart | SPD | Sozial-demokratische Deutschlands | <input type="radio"/> |
| 3 | Silber, Peter-Stefan Jurist Dunklerstr. 27 Bein | GRÜNE | BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN | <input type="radio"/> |
| 4 | Scholtz, Ulrich Architekt Stuttgart Ostwallstr. 4 | FDP | Freie Demokratische Partei | <input type="radio"/> |
| 6 | Dr. Hammel, Manfred Juristischer Mitarbeiter Am Waldrahn 12 Stuttgart | Die Linke. | Die Linkspartei. | <input type="radio"/> |
| 7 | Dr. Weiblen, Walter Unternehmensberater Oberer Emsleberg 27 Weissach | PBC | Christen Partei Büßelweyer | <input type="radio"/> |
| 8 | Heilriegel, Ronnie Gas- und Wassernstallateur Stuttgart Schlaßmauerstr. 16 | NPD | National-DEMOKRATISCHE Deutschlands | <input type="radio"/> |
| 9 | Held, Uwe EDV-Techniker Borkumstr. 39 Stuttgart | GRAUE | DIE GRAUEN - Graue Panther | <input type="radio"/> |
| 10 | Mohs, Hubertus Diplom-Ingenieur Treibschlag 16 Stuttgart | BÜSo | Bürgerrechtsbewegung Solidarität | <input type="radio"/> |
| 13 | Ritter, Karl Hausmeister, Messner Amsterl Str. 23 Stuttgart | | | <input type="radio"/> |
| Kernwort: Für ein gesundes Deutschland | | | | |

hier 1 Stimme für die Wahl

maßgebende Stimme für die Verteilung der

Landesliste (Partei) -

insgesamt auf die einzelnen Parteien -

Zweitstimme

| | | | | |
|----|---|------------|--|-----------------------|
| 1 | Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Wolfgang Schäuble, Volker Kauder, Dr. Annette Schavan, Matthias Wissmann, Annette Widmann-Mauz | CDU | | <input type="radio"/> |
| 2 | Sozialdemokratische Partei Deutschlands Marion Caspers-Merk, Dr. Hermann Scheer, Nicole Kressl, Gernot Erler, Dr. Heiko Dübeler-Gmein | SPD | | <input type="radio"/> |
| 3 | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Dr. Ulrike Beitz-Kühn, Kerstin Andrae, Alexander Böhm, Sylvia Kottling-Uhl | GRÜNE | | <input type="radio"/> |
| 4 | Die Demokratische Partei Brygit Hombrücher, Dirk Niebel, Ernst Burgbacher, Harald Lebrrecht, Hartmut Wolff | FDP | | <input type="radio"/> |
| 5 | DIE REPUBLIKANER Ulrich Deutsche, Dr. Rolf Schliere, Wolfgang Meier, Herbert Sauter, Michael Geutner | REP | | <input type="radio"/> |
| 6 | Die Linkspartei. Ulrich Maurer, Heiko Hänsel, Karin Binder, Dr. Manfred Hammei, Andrea Kunz | Die Linke. | | <input type="radio"/> |
| 7 | Partei Bibelreuer Christen Dr. Walter Weiblen, Eithede Dommert, Cornelia Weiblen, Gerhard Koch, Udo Köpfe | PBC | | <input type="radio"/> |
| 8 | Nationaldemokratische Partei Deutschlands Sven Eggers, Edda Schmidt, Rainer Degen, Stefan Wolensschläger, Siegfried Gärtner | NPD | | <input type="radio"/> |
| 9 | DIE GRAUEN - Graue Panther Uwe Hied, Ursula Linn, Johannes Butscher, Uwe Gehring, Erich Wälder | GRAUE | | <input type="radio"/> |
| 10 | Bürgerrechtsbewegung Solidarität Renate Letke, Hubertus Mohs, Bernd Schütz, Niels Meyer, Andre Nikolai | BÜSo | | <input type="radio"/> |
| 11 | FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS Thomas Müllrich, Bernd Richter | FAMILIE | | <input type="radio"/> |
| 12 | Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands Monika Gärner-Egel, Volker Kraft, Dr. Ingrid Weiblen, Josef Buck, Susanne Struzyna | MLPD | | <input type="radio"/> |

parti, ils n'ont aucun moyen d'indiquer a) qu'il s'agit d'un vote stratégique, ou b) pour quel parti ils auraient voté autrement. Un grand nombre de votes stratégiques risque de fausser les mandats, parce que chaque parti suppose, bien naturellement, que les électeurs ont voté pour lui et pour son programme électoral, et non contre un autre parti ou pour « le moindre mal ». Bref, la possibilité de gaspiller son vote décourage la participation.

Les votes gaspillés ne posent pas de problème dans les systèmes où tous les votes ont un rôle à jouer dans la répartition des sièges de l'assemblée législative. Un exemple intéressant de ce phénomène est la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaites, qui a été expliquée au Comité à Baden-Württemberg. Les électeurs déposent un bulletin de vote dans un district uninominal. Ce vote est compté une fois pour déterminer le gagnant du siège de circonscription. Le vote est compté une deuxième fois lors du calcul du total provincial de chaque parti, afin d'attribuer les sièges compensatoires ou sièges de liste aux candidats du parti qui ont obtenu le plus grand nombre de votes sans gagner de siège de circonscription. Un électeur peut donc voter pour un candidat qui n'a aucune chance raisonnable de gagner le district en sachant que son vote a) sera pris en compte dans le total global du parti (renforçant ainsi ses chances de gagner des sièges de liste); et b) accroîtra la probabilité que ce candidat occupe un des sièges de liste du parti – il a donc deux façons de ne pas gaspiller son vote.

Votes invalides – Bulletins de vote qui, en raison d'erreurs d'inscription accidentelles ou délibérées de la part des électeurs, sont exclus du dépouillement.

Système à deux tours – Système majoritaire où un deuxième tour de scrutin est tenu si aucun candidat n'obtient une majorité absolue des suffrages après le premier tour.

Système majoritaire uninominal (SMU) (aussi SMC) – Forme la plus simple de système majoritaire, où les électeurs choisissent un candidat dans des districts uninominaux en remplissant un bulletin de vote catégorique. Le gagnant est le candidat qui reçoit plus de votes que n'importe quel autre.

Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) – Système électoral majoritaire avec districts uninominaux et bulletins de vote catégoriques.

Système mixte compensatoire (SMC) – Système où une partie des parlementaires (habituellement la moitié) est élue dans des districts à scrutin majoritaire, tandis que le reste est choisi parmi les candidats inscrits sur les listes RP. Dans les SMC, les sièges RP de liste compensent toute disproportionnalité découlant de la répartition des sièges de district.

Vote cumulatif – Possibilité offerte par certains systèmes électoraux (habituellement les systèmes de RP avec listes ouvertes) de donner plus d'un vote au candidat préféré.

Vote préférentiel (VP) – Système majoritaire dans lequel les électeurs des districts uninominaux utilisent des chiffres pour indiquer leurs préférences sur le bulletin de vote. Le candidat qui obtient une majorité absolue ($50\% + 1$) des votes de premier choix est automatiquement élu. Si aucun candidat ne recueille la majorité des votes de premier choix, les suffrages exprimés en faveur du candidat arrivé en dernière place sont redistribués selon le deuxième choix, jusqu'à ce qu'un candidat reçoive au moins $50\% + 1$.

Vote unique transférable (VUT) – Système de représentation proportionnelle (ou semi-proportionnelle) préférentiel utilisé dans les districts plurinominaux. Les électeurs peuvent classer les candidats par ordre de préférence, tous les candidats qui atteignent le seuil sont élus, les votes excédentaires sont attribués aux prochains choix des électeurs, et les candidats qui obtiennent le moins de votes sont éliminés à tour de rôle jusqu'à ce que tous les sièges soient remplis.

Votes gaspillés

Les votes gaspillés sont ceux qui ne contribuent pas à l'élection d'un représentant. Par définition, dans un système majoritaire, les suffrages exprimés en faveur d'un candidat défait sont considérés comme ayant été gaspillés et, dans la plupart des SMU, il peut s'agir de la majorité des votes. Bien qu'il soit insensé de préjuger des résultats d'une élection, les résultats antérieurs et les sondages d'opinion publique peuvent, dans bien des cas, donner une assez bonne idée des chances de succès d'un parti, dans l'ensemble ou dans une circonscription donnée. En l'absence de compétition serrée, et dans les régions où l'exercice du droit de vote est moins susceptible d'être perçu comme un « devoir civique », les électeurs qui appuient un parti ayant peu de chances de gagner une circonscription peuvent être peu motivés à se rendre aux urnes. S'ils votent « stratégiquement » pour un autre

Scrutin de ballottage instantané [Instant Runoff Voting (IRV)] – Synonyme de vote préférentiel.

Scrutin préférentiel – Système électoral où les électeurs peuvent classer les candidats listés sur le bulletin de vote par ordre de préférence. Le vote préférentiel, le vote unique transférable et la liste ouverte sont tous des exemples de scrutin préférentiel.

Seuil – Seuil légal habituellement établi dans les systèmes RP qui attribuent les sièges compensatoires (c.-à-d. les sièges de liste) en fonction du pourcentage des suffrages obtenu par chaque parti. Ce seuil est établi afin de prévenir l'élection de plusieurs petits partis – plus l'assemblée législative a de sièges, plus le pourcentage du vote requis (dans une répartition purement proportionnelle) pour obtenir un siège est faible. Le seuil allemand de 5 % du vote national, ou l'élection de trois députés de circonscription, est un des seuils légaux les plus connus.

Dans les systèmes uninominaux, le seuil établi pour élire *un* représentant (« seuil d'inclusion ») peut être très faible, selon le taux de participation électoral et le nombre de candidats ou de partis en lice. Par ailleurs, le niveau à partir duquel un candidat peut être défait (« seuil d'exclusion ») peut être très élevé. Il est bien connu qu'un parti dont les appuis sont concentrés dans un petit nombre de circonscriptions gagnera plus de sièges qu'un parti dont les appuis sont répartis entre de nombreuses circonscriptions. Lijphart estime à environ 35 % le « seuil d'élection effectif » – c.-à-d. le niveau de soutien dont un parti a besoin pour faire élire un nombre significatif de membres à l'assemblée législative et ne pas y être gravement sous-représenté⁶⁰ – pour tous les systèmes majoritaires (SMU, VP, ballottage, etc.).

Sièges compensatoires – Sièges de liste dans un système mixte compensatoire (SMC) qui sont attribués aux partis en fonction de leur pourcentage du vote total, de manière à compenser toute disproportionnalité dans les résultats des élections tenues dans des circonscriptions uninominales sous un système majoritaire. Les sièges sont habituellement occupés par des candidats inscrits sur des listes de parti qui peuvent ou non s'être présentés aux élections dans des districts uninominaux.

Structure du bulletin – Façon dont les choix électoraux sont présentés sur le bulletin de vote. Le bulletin de vote peut être ordinal (comme sous les systèmes VP et VUT) ou catégorique (comme sous le SMU).

Système à deux catégories de sièges – Système où les sièges sont attribués aux partis en fonction des résultats obtenus dans les districts uninominaux et à partir des listes RP nationales, ou des listes RP régionales et nationales.

⁶⁰ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems* (Oxford, Oxford University Press, 1994), p. 21.

Ce calcul montre que les électeurs de l'Ontario ont appuyé ce qui était pratiquement un système à trois partis, mais que le mécanisme majoritaire du SMU a eu pour effet de produire un Parlement presque assimilable à un système à deux partis. Cet exemple montre clairement le potentiel de « filtrage » d'un système électoral.

Par comparaison, dans les élections de 2003 au Parlement écossais, le nombre effectif de partis électoraux était de 4,20 pour les sièges de circonscription et de 5,66 pour les sièges de liste régionaux. Le nombre effectif de partis législatifs était de 2,25 pour les sièges de circonscription et de 4,71 pour les sièges de liste régionaux, illustrant la tendance du SMU à éliminer les petits partis par « filtrage ». Dans l'ensemble, le nombre effectif de partis législatifs au Parlement écossais était de 4,23.

Panachage

Le panachage permet aux électeurs de livrer un « message ambivalent », par exemple en appuyant un candidat mais non son parti (ou vice-versa). La possibilité de voter pour plus d'un candidat ou plus d'un parti à la fois est un autre exemple de panachage, habituellement associé aux SMC ou aux systèmes avec listes ouvertes ou libres. Les votes transférables (VUT ou VP) ne s'assimilent pas au panachage, parce qu'une seule préférence est prise en compte à la fois et qu'il s'agit en même temps d'un vote pour le candidat et pour son parti.

Quota – Seuil établi pour l'attribution des sièges dans un système RP ou tout autre système plurinominal.

Quotient de Droop – Utilisé dans les systèmes électoraux RP avec liste de la plus forte moyenne et VUT pour déterminer comment les sièges sont attribués. Le quotient est calculé de la façon suivante : nombre total de votes (V) divisé par le nombre le sièges (s) plus un; le chiffre 1 est ensuite ajouté au produit :

$$(V/(s+1))+1.$$

Quotient de Hare – Quotient utilisé dans les systèmes électoraux RP du plus fort reste pour déterminer comment les sièges sont attribués : nombre total de votes divisé par le nombre de sièges (V/s).

Représentation proportionnelle (RP) – Tout système conçu pour rapprocher la part des votes obtenue par un parti et sa part des sièges.

Représentation proportionnelle avec liste (RP avec liste) – Dans un système RP avec liste, chaque parti présente une liste de candidats à l'électorat, les électeurs choisissent un parti, et les partis reçoivent des sièges en proportion de leur part globale du vote national. Les candidats gagnants sont choisis parmi ceux inscrits sur les listes. Les listes peuvent être ouvertes, bloquées ou libres. Le système RP avec liste requiert des circonscriptions plurinominales.

Scrutin axé sur les partis – Forme de scrutin où l'électeur choisit entre les partis, utilisée dans les systèmes RP avec liste.

Liste libre – Forme de système RP avec liste qui offre les plus grandes possibilités de panachage.

Liste ouverte – Système de représentation proportionnelle avec liste où les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un des candidats inscrits sur la liste du parti, en plus de voter pour le parti.

Majorité fabriquée – Situation où un parti obtient une majorité absolue (50 % + 1) des sièges de l'assemblée législative avec moins de 50 % des suffrages valides.

Méthode de la plus forte moyenne – Formule utilisée pour les systèmes RP avec liste (et donc aussi pour les sièges de liste dans les SMC, où l'on convertit les votes en sièges en divisant le nombre total de votes recueillis par un parti par une série de diviseurs comme dans la méthode d'Hondt (1, 2, 3, etc.).

Méthode du plus fort reste – Formule utilisée pour les systèmes RP avec liste, qui convertit les votes en sièges en attribuant les sièges, premièrement, en proportion du nombre de quotas atteints (trois quotients couramment utilisés sont ceux de Hare, Droop et Imperiali) et, deuxièmement, sur la base du nombre de votes qui restent après que le quota a été atteint.

Nombre effectif de partis :

Le nombre effectif de partis mesure le nombre de partis *de même que* leur force relative. Le nombre effectif de partis électoraux mesure leur part relative du vote. La formule pour calculer le nombre effectif de partis électoraux est :

$$N_E = \frac{\sum v_i^2}{1}$$

où N_E est le nombre effectif de partis électoraux, et $\sum v_i^2$ est la somme de la part du vote obtenue par chaque parti, élevée au carré. Le nombre effectif de partis législatifs mesure leur part relative des sièges. La formule pour calculer le nombre effectif de partis législatifs est :

$$N_L = \frac{\sum s_i^2}{1}$$

où N_L est le nombre effectif de partis législatifs, et $\sum s_i^2$ est la somme de la part des sièges obtenue par chaque parti, élevée au carré.

Pour les élections générales de 2003 en Ontario, le nombre effectif de partis électoraux et de partis législatifs est calculé comme suit :

| Partis électoraux (% des voix) | Partis législatifs (% des sièges) |
|---|---|
| Parti libéral : 46,5 % (au carré = 0,216) | Parti libéral : 69,9 % (au carré = 0,489) |
| PC : 34,7 % (au carré = 0,120) | PC : 23,3 % (au carré = 0,054) |
| NPD : 14,7 % (au carré = 0,022) | NPD : 6,8 % (au carré = 0,005) |
| Parti Vert : 2,8 % (au carré = 0,0008) | |
| $\sum v_i^2 = 0,359$ | $\sum s_i^2 = 0,548$ |
| $N_E = (1/0,359) = 2,79$ | $N_L = (1/0,548) = 1,83$ |

nombre initial total de votes est divisé par le prochain diviseur. Les totaux de tous les partis sont de nouveau comparés et le parti qui obtient le total le plus élevé gagne le siège. Le processus continue jusqu'à ce que tous les sièges disponibles aient été attribués. Voici un exemple simple :

| Parti : Bleu Rouge Jaune Orange (7 sièges) | | | | |
|--|-------------|-------------|--------------|-------------|
| Votes | | | | |
| Siege 1 | /1 = 46 893 | /1 = 73 651 | /1 = 154 722 | /1 = 97 500 |
| Siege 2 | /1 = 46 893 | /1 = 73 651 | /2 = 77 361 | /1 = 97 500 |
| Siege 3 | /1 = 46 893 | /1 = 73 651 | /2 = 77 361 | /2 = 48 750 |
| Siege 4 | /1 = 46 893 | /1 = 73 651 | /3 = 51 574 | /2 = 48 750 |
| Siege 5 | /1 = 46 893 | /2 = 36 826 | /3 = 51 574 | /2 = 48 750 |
| Siege 6 | /1 = 46 893 | /2 = 36 826 | /4 = 38 680 | /2 = 48 750 |
| Siege 7 | /1 = 46 893 | /2 = 36 826 | /4 = 38 680 | /3 = 32 500 |
| Total : | | | | |
| | 1 | 1 | 3 | 2 |

Le tableau suivant montre comment les sièges régionaux de l'Ecosse sont attribués, le nombre de sièges de circonscription gagnés déterminant l'ensemble initial de diviseurs pour chaque parti.

| Sièges de circonscription | | | | |
|--|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Votes | | | | |
| Parti : Conser- Travail- Libéral- démocratique SNP | Siège gagné par : | | | |
| Siege 1 | /1 = 73 363 | /9 = 19 484 | /2 = 28 479 | /1 = 70 353 |
| Siege 2 | /2 = 36 682 | /9 = 19 484 | /2 = 28 479 | /1 = 70 353 |
| Siege 3 | /2 = 36 682 | /9 = 19 484 | /2 = 28 479 | /2 = 35 177 |
| Siege 4 | /3 = 24 454 | /9 = 19 484 | /2 = 28 479 | /2 = 35 177 |
| Siege 5 | /3 = 24 454 | /9 = 19 484 | /2 = 28 479 | /3 = 23 454 |
| Siege 6 | /3 = 24 454 | /9 = 19 484 | /3 = 18 986 | /3 = 23 454 |
| Siege 7 | /4 = 18 441 | /9 = 19 484 | /3 = 18 986 | /3 = 23 454 |
| Nombre total de sièges | | | | |
| | 3 | 8 | 2 | 3 |

Liste bloquée – Système de représentation proportionnelle avec scrutin de liste dans lequel les électeurs votent pour une liste de parti sans pouvoir exprimer leur préférence pour un des candidats inscrits sur la liste.

E. GLOSSAIRE

Additional Member System (AMS) – Version du système mixte compensatoire (SMC), utilisée en Ecosse et au pays de Galles et utilisant des circonscriptions régionales en guise de sièges compensatoires.

Bulletin de vote catégorique – Bulletin obligeant l'électeur à choisir un seul candidat ou parti.

Bulletin de vote ou scrutin ordinal – Voir Vote préférentiel.

Circonscription (Canada) – Synonyme de district (Allemagne), électoral (Nouvelle-Zélande), etc.

Disproportionnalité :
Ce calcul est simple : il suffit de calculer la différence entre la part des sièges d'un parti et sa part du vote. Pour une élection ou un Parlement dans son ensemble, on peut a) sommer la valeur absolue de la disproportionnalité pour chaque parti, ou b) utiliser l'indice Gallagher : $\sqrt{1/2 \sum (v_i - s_i)^2}$ – qui prend la racine carrée de la somme, divisée par deux, de la disproportionnalité de chaque parti, élevée au carré. Si l'on applique chacune de ces mesures aux élections générales de 2003 en Ontario, on obtient ceci :

| a) Somme des disproportionnalités | b) Indice Gallagher |
|--|--|
| Parti libéral : 69,9 %(s) – 46,5 %(v) = 23,4 | Parti libéral : 23,4 (au carré) = 547,56 |
| PC : 23,3 %(s) – 34,7 %(v) = -14,4 | PC : 14,4 (au carré) = 203,04 |
| NPD : 6,8 %(s) – 14,7 %(v) = -7,9 | NPD : 7,9 (au carré) = 62,41 |
| Parti Vert : 0,0 %(s) – 2,8 %(v) = -2,8 | Parti Vert : 2,8 (au carré) = 7,84 |
| Somme des valeurs absolues = 48,5 | Somme ($\sum (v_i - s_i)^2$) = 820,85 |
| | Indice Gallagher [$\sqrt{1/2 \sum (v_i - s_i)^2}$] = 20,26 |

District – Zone géographique d'un pays divisé à des fins électorales. Les districts peuvent élire un député ou plus au Parlement.

District plurinominal – District qui élit plus d'un représentant au Parlement.

District uninominal – District qui élit un seul représentant au Parlement.

Étendue du district – Nombre de députés à élire dans chaque district.

Formule d'Hondt – Façon de répartir les sièges dans les circonscriptions plurinominales selon la méthode de la plus forte moyenne, qui emploie une série de diviseurs – en l'occurrence, la série 1, 2, 3, 4, etc. Le nombre de voix obtenues par chacun des partis est divisé par 1 et le parti possédant le plus grand nombre de voix remporte le premier siège. Chaque fois qu'un parti gagne un siège, son

- Dans les circonscriptions urbaines, les députés peuvent solliciter des appuis dans certains segments de la société, comme les associations professionnelles, les syndicats, etc.
- La tendance à favoriser les circonscriptions à trois sièges avantage nettement les grands partis.
- À l'heure actuelle, l'enjeu électoral numéro un est le vote électronique, les principales préoccupations touchant l'absence d'une trace documentaire vérifiable et les questions de sécurité. On a fait la promotion du vote électronique surtout en raison des gains d'efficacité possibles.

[La discussion de la politique irlandaise avec des fonctionnaires et des représentants élus a renforcé le portrait initial d'une scène politique très localisée dominée par des dynasties politiques alliées aux principaux partis politiques. Il y avait peu de preuves justifiant l'assertion des partisans du VUT selon laquelle ce système transfère le pouvoir des partis aux électeurs, mais candidats. Le pouvoir semble détenu par les partis, autant ici qu'ailleurs, mais aussi par des familles politiques établies au sein des partis qui se taillent des circonscriptions virtuelles à l'intérieur des grands districts électoraux. La diminution (à trois) du nombre moyen de sièges des districts électoraux réduit la capacité du système à assurer la proportionnalité, le nombre de candidats présentés aux électeurs et le nombre de partis présentant plus d'un candidat, tout en améliorant les chances des grands partis. Cela nuit à la capacité des partis à corriger le déséquilibre entre les sexes au Dáil, mais il faut noter que cet enjeu ne semblait pas être considéré comme une priorité sur le plan politique.]

Bien que l'utilisation d'un bulletin de vote ordinal semble offrir un plus grand choix aux électeurs, en pratique, dans de nombreux districts, seul les votes de premier choix de la plupart des bulletins sont comptés. Les votes de deuxième choix reçus par tout candidat qui dépasse le quota après le premier tour sont pris en compte, mais non les votes de deuxième (ou troisième, quatrième, etc.) choix des candidats qui finissent par être élus aux tours subséquents. Chose curieuse, ce sont les votes de dernier choix reçus par les candidats les moins populaires qui finissent par déterminer les gagnants.

La nature extrêmement locale de la politique irlandaise est étroitement liée à la petite taille des circonscriptions. Avec un député pour 24 100 électeurs, l'Irlande possède une des plus grandes assemblées législatives du monde développé – pour atteindre une proportion semblable, l'Ontario devrait élire plus de 500 députés. Enfin, il est à noter que les deux partis traditionnels, Fianna Fáil et Fine Gael, sont généralement associés au centre droite et présentent peu de différences sur le plan idéologique. Leur rivalité remonte à la guerre civile consecutive à l'indépendance de l'Irlande, et de nombreuses dynasties politiques irlandaises ont leurs racines dans cette scission initiale. L'absence d'opposition majeure entre la droite et la gauche contribue au localisme prédict de la politique irlandaise.]

- simple est de créer deux districts à trois sièges, au lieu de redessiner les limites avec les circonscriptions adjacentes.
- Les bulletins de vote irlandais sont inhabituels en ce sens qu'ils contiennent la photo et l'adresse des candidats ainsi que des renseignements sur leur parti et leur profession.
- Le dénombrement des suffrages est l'aspect le plus compliqué et le plus difficile du processus électoral irlandais. Le vote a lieu un vendredi; le dépouillement du scrutin commence à 9 h le samedi suivant au centre de dépouillement, et peut prendre jusqu'à deux jours.⁵⁹
- Les bulletins de vote sont comptés à la main et triés par pile pour chaque candidat selon le premier choix exprimé. Les bulletins provenant des différents centres de scrutin sont censés être mélangés avant le dépouillement afin de randomiser l'ordre des bulletins empilés. Cela a d'importantes implications pour le transfert des votes excédentaires d'un candidat dont le compte initial dépasse le quota.
- La politique irlandaise est perçue comme étant plutôt consensuelle.

Perspective des membres élus

Le Comité a également rencontré deux membres du comité mixte de l'Oireachtas sur l'environnement et le député Sean Haughey et le sénateur Cyprian Brady, qui sont tous les deux membres du parti Fianna Fáil. Le député Haughey est président de ce comité depuis 1994. MM. Haughey et Brady ont présenté de la documentation sur le système électoral irlandais au Comité spécial et répondu à ses questions. Ils ont notamment formulé les observations suivantes :

- La population irlandaise est très attachée au système électoral existant, comme elle l'a prouvé en rejetant le remplacement du VUT par un SMU dans deux référendums.
- Les grands partis pourraient favoriser le changement, mais les petits partis et les députés indépendants s'y opposeraient. [Il existe actuellement un *seul* « grand » parti, *Fianna Fáil*, qui détient un peu moins que la majorité absolue des sièges au *Dáil*.]
- La politique irlandaise est extrêmement locale de nature; les journalistes et les universitaires soutiennent que le localisme du *Dáil* renforce le pouvoir de l'exécutif [MM. Haughey et Brady ont indiqué qu'ils n'étaient pas d'accord avec cette interprétation].
- Le système favorise les députés sortants : chaque député est élu en moyenne à quatre reprises.
- Au lieu de servir tous leurs électeurs, les députés des circonscriptions plurinominales ont tendance à établir leurs propres sphères d'influence

⁵⁹ Chose intéressante, le rapport sur les résultats finals de l'élection indique également l'heure à laquelle le dépouillement s'est terminé dans chaque circonscription.

- La participation du public au processus politique est beaucoup plus forte qu'au Canada :
 - L'action des partis politiques s'étend jusqu'au niveau des conseils municipaux.
 - Presque tous les électeurs s'identifient avec un parti politique ou un autre.
 - Après les élections, tout le monde commence à penser aux prochaines.
 - La politique irlandaise conserve des relents de tribalisme à forte saveur familiale et régionale. De caractère très local, elle est dominée par des dynasties politiques familiales, particulièrement dans les deux grands partis : Fianna Fáil et Fine Gael.
 - Entre 50 % et 70 % des membres du Dáil ont des liens avec une dynastie politique.
 - Malgré la montée en flèche du nombre de femme sur le marché du travail dans les années 1990, qui est un des facteurs responsables de la croissance économique exceptionnelle de l'Irlande, les femmes restent largement sous-représentées au Dáil. Une grande partie des députées ont été élues en tant que représentantes d'une des grandes familles politiques.
- Administration des élections*
- En Irlande, la responsabilité des élections incombe au ministère de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement local. Des fonctionnaires de ce ministère ont présenté un exposé au Comité et répondu à ses questions. Le Comité a notamment appris ce qui suit :
- L'Irlande compte environ 3 millions d'électeurs (sur une population totale d'un peu plus de 4 millions). Son assemblée législative ayant 166 sièges, chaque député représente en moyenne 24 100 personnes, dont 18 072 ont le droit de vote.
 - Aux termes de la Constitution, la circonscription moyenne doit compter entre 20 000 et 30 000 habitants. Cela signifie que, selon la population actuelle de l'Irlande, son Parlement pourrait porter le nombre de députés à 190 ou 196.
 - La population irlandaise est recensée tous les cinq ans, entraînant un examen des circonscriptions par une commission électorale indépendante.
 - Le dernier rapport sur les limites des circonscriptions a été approuvé en juillet 2005 et la carte électorale approuvée sera en vigueur au moment des prochaines élections irlandaises. Par suite des mouvements de population, les sièges se déplacent d'ouest en est.
 - La redistribution a entraîné une tendance à passer des circonscriptions à cinq sièges aux districts à trois sièges. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que les circonscriptions à cinq sièges sont souvent les plus peuplées (et en croissance). Lorsqu'elles grossissent, la solution la plus

4) Le VUT pourrait améliorer le taux de participation parce qu'il n'y a pas de « sièges sûrs » sous ce système.

5) Les électeurs détermineraient également la représentation de la diversité et de la pluralité des vues à l'intérieur des partis politiques. Cet aspect est actuellement contrôlé par les partis politiques. Ce sont les sympathisants de chaque parti, ceux qui votent pour ses candidats, qui devraient déterminer l'équilibre de la représentation entre les divers courants de pensée au sein de chaque parti. (p. 1-2)

Enfin, il est à noter que, dans sa présentation à l'ACCB, M. Gilmour a dit ceci :

[Traduction]

Le plus évident problème du SMC, c'est qu'il produit deux types très différents de députés [...] Les députés peuvent sembler égaux lorsqu'ils prennent la parole à l'Assemblée législative, mais ils sont loin d'avoir le même statut aux yeux des électeurs [...] En Écosse (et en Nouvelle-Zélande), les députés de circonscription et les députés régionaux se sont livrés à des « guerres de territoire » en défense de leurs rôles respectifs.⁵⁸

[Il est intéressant de noter que ni M. Gilmour ni les autres membres de Fairshare n'étaient préoccupés par la concurrence que le VUT peut susciter à l'intérieur d'un parti; ils ne semblaient pas comprendre que la concurrence entre les membres d'un même parti élus dans une circonscription plurinomiale sous le VUT pouvait s'assimiler aux « guerres de territoire » mentionnées plus haut. L'hostilité envers les partis qui motive le soutien au VUT semble empêcher de reconnaître le rôle légitime que les membres du parti – par opposition à ceux qui votent pour les candidats du parti – pourraient jouer dans l'élaboration des politiques présentées aux électeurs.]

À propos du système électoral (VUT) de l'Irlande

La visite officielle du Comité en Irlande a commencé par une séance d'information sur le contexte politique irlandais à la Maison du Canada. Outre les renseignements de base sur l'économie irlandaise et les défis qui se posent à l'actuel gouvernement, le Comité a notamment entendu les observations suivantes sur le système électoral et le système de partis :

- Il est difficile de trouver quelqu'un qui désire modifier le système électoral, ou même faire des commentaires négatifs à ce sujet.
- Le seul enjeu électoral est l'introduction du vote électronique.
- Le système se caractérise par le multipartisme, un grand nombre de députés indépendants, et une tradition de gouvernement de coalition à laquelle la population est accoutumée et avec laquelle elle est tout à fait à l'aise.

⁵⁸ M. James Gilmour, « MMP is not the Way Forward », présentation à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique sur la réforme électorale (13 août 2004), p. 1.

Fairshare

Le Comité a déjunte avec des membres de Fairshare, une filiale de l'Electoral Reform Society (Société pour la réforme électorale), qui préconise l'utilisation du VUT pour toutes les élections au Royaume-Uni. Comme il est mentionné plus haut, Fairshare a été établi à l'origine pour promouvoir l'adoption du VUT au niveau des administrations locales en Ecosse. Maintenant qu'il s'agit de la politique officielle du gouvernement, Fairshare s'emploie à promouvoir le remplacement de l'AMS par le VUT pour le Parlement écossais.

Comme en Colombie-Britannique, le Comité a été impressionné par la passion et le dévouement des partisans du VUT, et par leur conviction profonde que, pour les électeurs, le VUT est le seul système valable de RP. Tous les autres systèmes RP auraient un objectif commun : assurer la RP des partis politiques.⁵⁷ La discussion avec le Comité a touché à une grande partie des questions soulevées en C.-B., dont l'équilibre entre les sexes sous le VUT, la réduction du nombre total de candidats, le rôle des partis dans l'organisation et la mobilisation de l'électorat, et l'amélioration de l'AMS (SMC) par l'adoption de listes ouvertes ou libres.

Critique de l'AMS par un partisan du VUT

M. James Gilmour a remis au Comité une copie de son mémoire à la Commission Arbutnot (avril 2005) et de deux autres mémoires soumis à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique (août 2004). Les arguments présentés par M. Gilmour à la Commission Arbutnot peuvent se résumer en cinq points :

- 1) Le VUT est centré sur les électeurs et sur les candidats en tant qu'individus. Tous les autres systèmes RP, y compris l'AMS, sont centrés sur les partis politiques.
- 2) Le VUT rendrait les députés beaucoup plus directement responsables envers leurs électeurs qu'à l'heure actuelle et réduirait ainsi le pouvoir des partis politiques.
- 3) Les liens locaux entre les députés et leurs électeurs seraient plus forts que dans les actuelles circonscriptions uninominales situées dans des limites géographiques précises et beaucoup plus forts que dans les actuelles régions électorales.

Titré de « Question Assessment Guidelines », une publication de la Commission électorale, qui explique chacune de ces lignes directrices.

8. La question ne doit pas fournir plus d'information que nécessaire pour répondre à la question de façon significative.
9. La question ne doit pas être plus longue que nécessaire.
10. La question doit être bien structurée.

⁵⁷ James Gilmour, « Empower the Voters », présentation à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique sur la réforme électorale (12 août 2004), p. 1.

que l'Écosse demeure une société relativement homogène contrairement à d'autres régions plus multiculturelles du Royaume-Uni. Lorsque nous lui avons demandé si les partis hésitaient à inscrire des membres des minorités ethniques sur leurs listes, il a répondu que les partis écossais n'avaient pas encore appris comment utiliser le système à cette fin. Il convenait avec d'autres que les gens votent principalement pour les partis plutôt que pour les candidats mêmes.

Le référendum sur la dévolution

En sa qualité de fonctionnaire du Bureau écossais, le greffier Paul Grice a été chargé, en 1997, d'organiser le référendum sur la dévolution. Il a indiqué qu'il fallait prendre des décisions concernant trois questions fondamentales :

- La formulation de la question référendaire : on a consulté un sondeur d'opinion publique pour s'assurer que la question avait une connotation neutre.⁵⁶

- Les critères d'admissibilité au vote (citoyens écossais, descendants vivant à l'étranger, etc.).

- Le seuil d'adoption, qui a fini par être fixé à la majorité simple des suffrages exprimés (50 % plus 1 voix). Il n'y avait pas d'autres conditions.

Lignes directrices sur le référendum de la Commission électorale

Le Comité a également rencontré le dirigeant du Bureau de la Commission électorale (Écosse), qui lui a présenté un exposé instructif sur la conduite des élections en Écosse. En cas de référendum, le rôle de la Commission est de se prononcer sur l'intelligibilité de la question. Bien que le gouvernement n'ait pas à suivre les conseils de la Commission, c'est ce qu'il a fait les trois fois où la Commission lui en a donné. Le tableau qui suit contient les lignes directrices qui guident la Commission dans l'évaluation des questions :

1. La question doit appeler une réponse immédiate.
2. Les mots et expressions employés dans la question ne doivent pas avoir de connotations positives ou négatives.
3. Les mots et expressions employés dans la question ne doivent pas être intentionnellement tendancieux.
4. Les mots et expressions employés dans la question ne doivent pas être lourds de sens.
5. Les questions ne doivent pas contenir de « jargon ».
6. Le langage employé dans la question doit être cohérent.
7. Les mots et expressions employés dans la question doivent refléter le langage employé et compris par les électeurs.

⁵⁶ D'après le greffier Grice, on a supposé que, comme les sondeurs d'opinion publique sont les mieux placés pour poser des questions tendancieuses, ils sont aussi les mieux placés pour poser des questions neutres.

Un chercheur universitaire qui a étudié l'opinion publique à l'égard du système électoral écossais a fait part au Comité de deux de ses constatations : 1) une proportion relativement faible du public possède des opinions bien arrêtées; et 2) les gens souscrivent à des principes contradictoires.

Il tirait également la conclusion suivante :

[Traduction]

... la plus importante leçon à tirer de l'introduction de la représentation proportionnelle en Écosse est peut-être de ne pas s'attendre à de vives réactions de la part du public. Même s'il promet une modification fondamentale de la répartition du pouvoir politique, rien ne garantit qu'un nouveau système électoral provoquera une réaction publique.⁵²

Participation

Cette conclusion est renforcée par le taux de participation aux deux élections au Parlement écossais, qui est passé d'un peu plus de 58 % en 1999 à 49,4 % en 2003. Là encore, on note deux similitudes avec la situation à Baden-Württemberg, soit l'importance réduite que les électeurs accordent aux élections infranationales, et la domination d'un parti, qui prévient le genre de compétition serrée susceptible de stimuler l'intérêt et l'engagement du public.

Panaachage

Un des avantages du SMC par rapport au SMV serait qu'il permet aux électeurs de faire une distinction entre leur soutien à un candidat local et leur soutien global à un parti donné. Les résultats des sondages réalisés donnent à penser que près de 28 % des électeurs écossais ont eu recours au panaachage en 2003 (c.-à-d. qu'ils ont voté pour le candidat d'un parti avec leur vote de circonscription et pour un parti différent avec leur deuxième vote).⁵³ D'après John Curtice, les résultats étayaient la théorie selon laquelle certains électeurs pratiquent le panaachage pour indiquer leur choix de coalition. Il est évident que d'autres électeurs ont donné leur premier vote à leur candidat préféré, quel que soit son parti, mais on estime que leur proportion ne dépasse pas 5 % — « le motif le plus couramment invoqué, et de loin, par les électeurs pour justifier leur vote était leur soutien à un parti donné, indépendamment du candidat ».⁵⁴

Autres enjeux : représentation ethnoculturelle

Le Comité a questionné le professeur Richard Kerley sur la représentation des minorités visibles ou des groupes ethnoculturels en général.⁵⁵ Le professeur Kerley a reconnu l'absence de députés appartenant à ces groupes, mais souligne

⁵² John Curtice, « Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour », document présenté au Comité permanent de la réforme électorale, 23 septembre 2005, p. 11.
⁵³ Ibid., p. 11.
⁵⁴ Ibid., p. 11.
⁵⁵ Le professeur Kerley dirigeait la Commission qui a recommandé l'adoption du système RP-VUT pour les élections locales.

Propriétés du système et activisme des partis

Comme en Allemagne, ce qui importe, ce n'est pas seulement la possibilité de promouvoir l'équilibre, mais aussi la volonté de prendre des mesures spéciales à cette fin. Autrement dit, le système doit offrir des possibilités aux partis qui sont disposés à les exploiter. Une des raisons pour lesquelles le Parti travailliste a réussi à « jumeler » ses circonscriptions et à assurer l'équilibre entre les sexes, c'est qu'il détient un grand nombre de sièges « sûrs » où il peut présenter des candidates. Le tableau qui suit, tiré d'une fiche de renseignements sur le Parlement écossais,⁵¹ montre la répartition actuelle des députées par parti et par mode d'élection :

TABEAU D5 : NOMBRE DE FEMMES ÉLUES AU PARLEMENT ÉCOSAIS (2005)

| Circonscription | Région | TOUS |
|----------------------------------|--------|------|
| Parti travailliste écossais | 26 | 2 |
| Parti national écossais | 3 | 6 |
| Parti conservateur écossais | 0 | 4 |
| Parti socialiste écossais | 0 | 4 |
| Parti libéral-démocrate écossais | 0 | 2 |
| Parti Vert écossais | 0 | 2 |
| Députées indépendantes | 1 | 1 |
| Total : | 30 | 21 |
| | | 51 |

[Le succès des candidates travaillistes au niveau des circonscriptions masque le fait que, si le soutien accordé à ce parti avait été de quelques points de moins, ou réparti de façon plus égale entre les régions, ce qui lui aurait donné moins de sièges de circonscription mais plus de sièges de liste, une plus grande proportion de ses candidates auraient été élues sur listes régionales. Le fait que le Parti travailliste, qui est très attaché au principe de l'équilibre entre les sexes, a gagné seulement quatre sièges de liste (dont deux sont détenus par des femmes), camoufle le rôle que les listes régionales auraient pu jouer dans l'élection des femmes si les Travaillistes n'avaient pas connu autant de succès dans les élections de circonscription. Exception faite de ce parti, 19 (82,6 %) des 23 députées ont été élues sur listes régionales.]

Adaptation des conditions de travail

Le Parlement écossais s'est également efforcé d'attirer un plus grand nombre de femmes en prévoyant l'horaire de travail le plus normal possible. Il ne siège habituellement pas en soirée et la plupart des députées peuvent, s'ils le désirent, retourner à la maison à temps pour dîner avec leur famille. Il y a également une garderie et une école sur les lieux. Le président a souligné l'importance de ces facteurs pour rendre le travail des députées compatible avec la vie de famille et les autres obligations personnelles qui pourraient rendre une carrière législative moins attrayante pour les femmes à certaines périodes de leur vie.

⁵¹ *Female MSPs: Session 2, fiche de renseignements sur le Parlement écossais*, FS1-06 (8 septembre 2005).

Une des préoccupations soulevées à propos des listes régionales concerne la question de savoir qui devrait établir ces listes. Les discussions tenues avec les députés révèlent que les partis ont différentes façons de procéder. Le SCP invite ses membres à déterminer le classement de ses candidats de liste par scrutin postal, exemple que le SNP est censé suivre en 2007. Le SCP exige des candidats inscrits sur ses listes régionales qu'ils se présentent également aux élections de circonscription dans leur région. Le SNP, pour sa part, stipule que ses candidats doivent avoir été membres du parti pendant au moins un an pour être admissibles aux élections. La Parti travailliste était le seul des quatre partis « établis » à présenter des listes de candidats dont moins de la moitié disputait également des sièges de circonscription. Le Parti Vert n'a pas présenté de candidats dans les circonscriptions et n'a pas encore de système pour approuver ses candidats.

Équilibre entre les sexes

Comme le professeur John Curtice le souligne dans un document fourni au Comité, l'AMS a été choisi en partie pour redresser l'équilibre entre les sexes :

[Introduction]

... il était prévu que, comme l'indique une grande partie des recherches effectuées sur les systèmes à liste de parti (Norris, 1996), cet aspect du nouveau système permettrait de faire élire un plus grand nombre de femmes et, en général, de créer des organismes plus diversifiés sur le plan social.⁴⁹

Après les élections de 1999, les femmes occupaient 36,4 % des sièges au Parlement écossais; après les élections de 2003, ce pourcentage était monté à 39,5 %, soit une des proportions les plus élevées dans le monde anglophone (en 2003, la population du pays de Galles a élu une Assemblée nationale parfaitement équilibrée : 30 femmes et 30 hommes.)

En l'occurrence, une grande part du mérite revient aux partis politiques, qui ont pris des mesures pour attirer plus de candidates. La proportion de femmes élues députées de circonscription et députées de liste est passée de 41,1 % et 30,4 % en 1999 à 43,8 % et 33,9 % en 2003. Avant les élections de 1999, le Parti travailliste avait adopté une politique de jumelage des sièges de circonscription selon laquelle chaque paire de circonscriptions devait mettre une femme et un homme en candidature. Les Socialistes écossais et les Verts ont également pris de vigoureuses mesures pour promouvoir les candidatures féminines, par contraste avec le Parti conservateur écossais; ainsi, bien que la plupart des députés conservateurs soient élus sur liste, les hommes sont quatre fois plus nombreux que les femmes.⁵⁰

⁴⁹ John Curtice, « Forecasting and evaluating the consequences of electoral change », p. 6, Ibid., p. 10.

En Irlande, par exemple, le parti principal occupe 48,8 % des sièges après avoir obtenu 41,5 % des votes.]

Ce sont les députés qui désirent remplacer l'AMS qui ont conseillé au Comité de réussir la réforme électorale du premier coup.

Rôles et responsabilités des députés

Comme il est indiqué plus haut, certains députés ont mentionné qu'il restait à déterminer le statut et les responsabilités respectives des députés de circonscription et des députés de liste. D'autres observateurs, dont le greffier et le président, soutiennent que l'importance de ce problème a diminué au fur et à mesure que des ententes ont été conclues, y compris un protocole qui fait partie du code de conduite des députés. Le greffier du Parlement écossais a indiqué qu'à la chambre, rien ne distinguait les députés de circonscription des députés de liste. Il a reconnu qu'il aurait fallu se pencher dès le début sur les rôles de circonscription et des députés de liste. D'autres intervenants attachaient une aussi grande importance à la relation entre les députés du Parlement écossais et les députés écossais du Parlement de Westminster (que de nombreux Écossais semblent maintenant considérer comme superflus, étant donné qu'une si grande partie des responsabilités en matière d'élaboration des politiques intérieures a été dévolue au Parlement écossais).

Le travail de circonscription

Le professeur John Curtice souligne qu'une des principales activités des députés du Royaume-Uni consiste à défendre les intérêts particuliers de leurs électeurs [contrairement à la pratique en Allemagne] et que, d'après les résultats des sondages, les députés de liste écossais et gallois consacrent en moyenne 3,1 heures par semaine aux affaires de leurs électeurs et 2,0 heures aux groupes d'intérêts locaux.⁴⁷ contre 3,7 et 2,4 heures respectivement pour les députés de circonscription.⁴⁸

La Commission Arbuthnot

Le Comité a rencontré un membre de la Commission Arbuthnot, qui a pour mandat d'examiner les arrangements électoraux en Écosse, y compris les réformes possibles du système électoral parlementaire, comme le remplacement de l'AMS par un système de représentation proportionnelle par vote unique transférable (RP-VUT), et les changements moins radicaux comme demander aux candidats de choisir entre se présenter dans une circonscription et se faire inscrire sur une liste régionale, ou utiliser une liste ouverte ou partiellement ouverte pour les sièges régionaux. Selon le professeur Curtice, dans sa présentation à la Commission Arbuthnot, le Parti travailliste a recommandé d'adopter une version du système à vote unique par repêchage des meilleurs candidats défais utilisé à Baden-Württemberg.⁴⁹ Toute décision de modifier ou de remplacer l'actuel système électoral relève du Bureau écossais (Scottish Office) à Westminster.

⁴⁷ John Curtice, « Forecasting and evaluating the consequences of electoral change: Scotland and Wales », document présenté au Comité spécial de la réforme électorale, 23 septembre 2005, p. 6.

⁴⁸ Ibid., p. 23.

Impact de l'AMS sur le Parti nationaliste écossais

[Il n'est pas difficile de comprendre les frustrations que l'AMS suscite chez les membres du SNP, car ce système permet aux Travaillistes de maintenir une position centrale sur le plan stratégique et, ce qui est tout aussi important, il permet à d'autres partis peu susceptibles de gagner des sièges de circonscription – particulièrement les Conservateurs, les Verts et les Socialistes – de faire élire des députés grâce à la partie régionale du bulletin de vote. Ensemble, ces trois partis ont obtenu 31 sièges, presque le quart des sièges du Parlement, aux élections de 2003, après avoir gagné seulement trois circonscriptions. Le SNP, quant à lui, a été le plus grand perdant aux élections de 2003, où il a perdu huit sièges.]

« Vote Green 2nd »⁴⁵

Il était généralement reconnu que les Verts avaient exploité le système à leur avantage en choisissant de ne pas présenter de candidats au niveau des circonscriptions et en faisant leur deuxième vote aux Verts. Ils électoraux qu'ils pouvaient (et devraient) donner leur deuxième vote aux Verts. Ils ont réussi à convertir un peu moins de 7 % des votes régionaux en sept sièges au Parlement, où, selon le président, ils ont apporté une contribution vigoureuse et positive. Certains députés ont toutefois laissé entendre que la stratégie des Verts n'était pas compatible avec l'intention des concepteurs du système électoral. Ils ont soutenu que tous les candidats inscrits sur la liste régionale devraient se présenter également aux élections de circonscription. Cette position était défendue par deux députés qui avaient été élus sur la liste régionale, mais défaits dans leur circonscription. Par ailleurs, un député qui avait gagné dans sa circonscription n'avait pas permis que son nom soit également inscrit sur la liste régionale.

L'attrait du VUT pour les Nationalistes écossais

[Les sympathisants du Parti national écossais (et d'autres intervenants) ont des raisons stratégiques (c.-à-d. ancrées dans la réalité du système de partis écossais) de préférer le VUT à l'AMS :

- Le VUT exacerberait les tensions existant au sein du Parti travailliste en permettant aux candidats de différentes ailes du parti de s'affronter.
- Le VUT éliminerait l'option des listes et exigerait de tous les candidats qu'ils se disputent des sièges de circonscription. Selon la taille des districts électoraux, cela pourrait limiter le nombre de sièges gagnés par les partis très petits tels que les Verts et les Socialistes.⁴⁶ Par exemple, dans une circonscription à six sièges, le quota revient à peu près au septième, ou 14 %, des suffrages valides.
- La meilleure chance que le SNP aurait d'obtenir une majorité absolue serait de terminer en première place dans un système semi-proportionnel, comme il pourrait le faire sous le VUT dans les petits districts électoraux.

⁴⁵ « Vote Green 2nd » [Votez pour les Verts en 2^e] était le slogan simple (mais reconnu efficace) que les Verts ont utilisé durant la campagne électorale.

⁴⁶ On se rappellera qu'en Colombie-Britannique, le Parti Vert préférerait le SMP au VUT-C-B.

moyenne de 10,5 % de votes de moins mais 57 % de sièges de moins que le Parti travailliste.⁴⁴ Ces résultats indiquent qu'un SMU aurait été très favorable aux Travaillistes. Il est également intéressant de comparer les résultats obtenus par les Conservateurs écossais et ceux obtenus par les Libéraux Démocrates. Malgré un pourcentage des voix légèrement plus élevé dans chaque élection, les Conservateurs ont eu beaucoup plus de mal que les Libéraux Démocrates à convertir ce soutien en sièges. Ces résultats font ressortir la nature relativement diffuse du soutien accordé au SCP, comparativement à la concentration régionale des votes en faveur des Libéraux Démocrates. Ensemble, les Travaillistes et les Libéraux Démocrates contrôlent les sièges de circonscription.]

TABLEAU D4 : ÉLECTIONS AU PARLEMENT ÉCOSAIS (RÉSULTATS COMPLETS)

| Parti* | 2003 | | 1999 | | 2003 | | 1999 | | 2003 | | 1999 | |
|----------------|------------------------------|------|------------------------------|----|--------------------|------|--------------------|----|----------------------------|----|------------------------|------|
| | % du vote de circonscription | | % du vote de circonscription | | % du vote régional | | % du vote régional | | Nombre de sièges régionaux | | Nombre total de sièges | |
| SCP | 16,8 | 15,6 | 3 | - | 15,5 | 15,5 | 15 | 18 | 18 | 18 | 14 | 14,0 |
| Trav. | 35,1 | 38,8 | 46 | 53 | 29,3 | 34,0 | 4 | 3 | 50 | 56 | 38,8 | 43,4 |
| Lib Dem | 15,6 | 14,2 | 13 | 12 | 11,8 | 12,6 | 4 | 5 | 17 | 17 | 13,2 | 13,2 |
| SNP | 24,1 | 28,7 | 9 | 7 | 20,9 | 27,6 | 18 | 28 | 27 | 35 | 20,9 | 27,0 |
| Vert | - | - | - | - | 6,9 | 3,6 | 7 | 1 | 7 | 1 | 5,4 | 0,8 |
| SPP | 6,3 | 1,1 | - | - | 6,7 | 2,0 | 6 | 1 | 6 | 1 | 4,7 | 0,8 |
| Autres | 3,5 | 2,1 | 2 | 1 | 8,7 | 4,7 | 2 | - | 4 | 1 | 3,1 | 0,8 |
| Total : | 100 % | | 100 % | | 100 % | | 100 % | | 129 | | 100 % | |

* SCP = Parti conservateur écossais; Lib Dem = Parti libéral-démocrate; SNP = Parti national écossais; SPP = Parti socialiste écossais

Effet de l'AMS sur la position du Parti travailliste

[Parce qu'il a reçu moins de votes au niveau régional que dans les circonscriptions, et donc très peu de sièges régionaux, le Parti travailliste continue de dominer le Parlement, mais sans jouer d'une majorité absolue. Le tableau qui classe les partis parlementaires écossais dans l'ordre idéologique, de gauche à droite :

| | | | | | | |
|----------|-----|-----|------|-------|---------|-----|
| Parti : | SPP | SNP | Vert | Trav. | LIB DEM | SCP |
| Sièges | 6 | 27 | 7 | 50 | 17 | 18 |
| (2003) : | | | | | | |

[Le Parti travailliste occupe la position idéologique moyenne au Parlement, avec 40 sièges à sa gauche et 35 à sa droite. Selon la théorie des coalitions, il serait très difficile de former un partenariat de coalition cohésif dans ce Parlement sans la participation des Travaillistes.]

⁴⁴ Le pourcentage moyen des sièges de circonscription était de 67,8 % pour le Parti travailliste et de 11,0 % pour le SNP.

à l'AMS était membre du Parti national écossais. Comme la plupart des critiques écossais de l'AMS que le Comité a entendus, elle favorisait la mise en œuvre d'un système de représentation proportionnelle par vote unique transférable (RP-VUT) (comme en Irlande).

Préoccupations touchant l'AMS

Les critiques nationales à l'égard de l'AMS commencent généralement par une discussion des problèmes associés au fait d'avoir deux catégories de députés, avant de révéler les préoccupations sous-jacentes :

- a) beaucoup sont d'avis que Westminster a imposé l'AMS au Parlement national écossais (et, inversement, pour empêcher le Parti travailliste écossais d'obtenir une majorité, qu'il pourrait en théorie réussir à « fabriquer » sous un autre système);
- b) d'autres voient dans l'AMS le résultat d'un compromis entre les Libéraux Démocrates, qui favorisaient le VUT, et les Travaillistes, qui penchaient pour un système majoritaire. De plus, avec les luttes intestines qu'il a connus dans le passé, le Parti travailliste avait raison de craindre le VUT et sa tendance à promouvoir la concurrence entre candidats du même parti.

Le tableau qui suit montre les résultats obtenus par les partis aux deux premières élections au Parlement écossais, de même que la composition potentielle de ce parlement sous le SMU :

TABEAU D3 : ÉLECTIONS AU PARLEMENT ÉCOSAIS (SIÈGES DE CIRCONSCRIPTION)

| Parti* | Vote de circonscription (%) | | Sièges de circonscription | |
|--------------|-----------------------------|------|---------------------------|------|
| | 2003 | 1999 | 2003 | 1999 |
| SCP | 16,8 | 15,6 | 3 | - |
| Travailliste | 35,1 | 38,8 | 46 | 53 |
| Lib Dem | 15,6 | 14,2 | 13 | 12 |
| SNP | 24,1 | 28,7 | 9 | 7 |
| Vert | - | - | - | - |
| SSP | 6,3 | 1,1 | - | - |
| Autres | 3,5 | 1,5 | 2 | 1 |
| Total : | 100 % | | 73 sièges | |

* SCP = Parti conservateur écossais; Lib Dem = Parti libéral-démocrate; SNP = Parti national écossais; SSP = Parti socialiste écossais

Domination du Parti travailliste

[La répartition des sièges entre les quatre grands partis est telle qu'en 2001, les Travaillistes ont gagné une majorité absolue des districts (63 %) avec seulement 35,1 % des voix. Le SNP, quant à lui, s'est classé en deuxième place avec une

jusqu'à la nomenclature unique en passant par l'administration du Parlement, le rejet de la tradition parlementaire anglaise (« Erskine-May n'a aucun pouvoir ici »), et le droit écossais basé sur le code civil.

Organisation des affaires parlementaires

Le président est le juge ultime des règles et préside les réunions du Bureau parlementaire, où les leaders des partis (de cinq sièges ou plus) à la Chambre décident de l'ordre des travaux parlementaires pour les trois prochaines semaines.⁴² Une fois qu'une entente a été conclue, l'ordre des travaux est approuvé par le Parlement, imprimé dans le *Business Bulletin*, et le président en surveille la mise en application. Le président, George Reid, a souligné l'efficacité de cet arrangement au Comité et a parlé de son rôle à titre de président des séances plénières du Parlement. Le Parlement se réunit trois jours par semaine (du mardi au jeudi). Les comités se réunissent généralement les mardis et mercredis matin; le Parlement dans son ensemble se réunit le mercredi après-midi et toute la journée de jeudi.

Observations du greffier

Le greffier/administrateur général, Paul Grice, a parlé au Comité de l'importance du multipartisme, de la stabilité du gouvernement de coalition à ce jour, et de la satisfaction générale qui entoure le fonctionnement du nouveau Parlement. Il a ajouté que le nouveau système électoral ne semblait pas jeter la population dans la perplexité, ce qu'a confirmé le rapport de sondage fourni au Comité par le professeur John Curtice. (M. Curtice signale qu'aux élections de 2003, 72 % des électeurs sondés ont eu peu de mal à remplir leur bulletin de vote, tandis que 12 % ont connu des difficultés.⁴³)

Discussions tenues avec les députés

Le Comité a déjà une avec trois députés écossais, qui ont parlé en termes favorables du système AMS. Deux de ces députés ont été élus sur une liste régionale, tandis que le troisième est un député de circonscription. Les partis représentés incluaient le Parti conservateur écossais (SCP), le Parti national écossais (SNP) et les Libéraux Démocrates (actuellement second partenaire dans l'exécutif de la coalition).

Le Comité a ensuite rencontré un autre groupe de trois députés, dont un membre du Parti Vert qui était très satisfait du système AMS et deux députés qui ne l'étaient pas. Le député conservateur écossais aurait préféré un SMU, reconnaissant que cela allait à l'encontre de l'opinion générale selon laquelle ce système serait beaucoup moins favorable à son parti que l'AMS. (En 1999, les 18 députés du SCP ont été élus sur listes régionales; en 2003, 15 de ses 18 députés ont été élus à partir de ces listes. En outre, aux élections générales de 2005, les Conservateurs ont réussi à faire élire un député écossais au Parlement de Westminster, après avoir fait chou blanc en 1999.) La deuxième députée opposée

⁴² Le procès-verbal de ces réunions est affiché sur le site Web du Parlement écossais.
⁴³ John Curtice, « Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour », document présenté au Comité permanent de la réforme électorale, 23 septembre 2005.

nommer un homme, le rôle joué par le « préjudice implicite » est difficile à déterminer.

Par ailleurs, la différence entre le pourcentage de femmes dans le caucus du CDU et leur pourcentage dans le caucus des petits partis fait ressortir l'importance de l'engagement d'un parti à nommer et à élire des femmes. Comme le CDU gagne habituellement entre 85 % et 90 % des 70 mandats directs, il dispose d'un grand nombre de sièges « sûrs » où il pourrait facilement présenter des candidates s'il désirait prendre des mesures proactives à cet égard. Des députés ont expliqué au Comité que les électeurs voient surtout pour un parti politique et que la personnalité des candidats était plus importante pour les petits partis.]

Députés suppléants

Une dernière caractéristique du système électoral de Baden-Württemberg qu'il vaut la peine de mentionner, c'est que chaque parti nomme non seulement un candidat mais aussi un suppléant qui prendra la place du député en cas de démission ou de décès. Le nom du suppléant apparaît sur le bulletin de vote en petits caractères sous l'occupation et l'adresse du candidat.

Centre d'Etat pour l'éducation civique

Le Comité a eu la chance de rencontrer le directeur du Centre d'Etat pour l'éducation civique de Stuttgart. Fondé en 1972, le Centre offre quelque 800 conférences et séminaires chaque année, et publie trois périodiques. Ses programmes sont alignés sur le programme d'études sociales des écoles. Son budget, sauf les coûts de personnel (pour environ 80 employés), est couvert par la subvention de 1 million d'euros octroyée par le gouvernement d'Etat et par les 0,5 million d'euros facturés aux clients. Le Centre dispose d'un conseil consultatif composé de membres de tous les partis et de sept conseillers pédagogiques. Le Comité s'intéressait particulièrement au rôle que l'éducation civique pourrait jouer pour contre la baisse du taux de participation aux élections chez les jeunes. Il semble que l'impact ou l'efficacité des programmes du Centre n'ait fait l'objet d'aucune évaluation.

À propos du système mixte compensatoire de l'Ecosse [Additional Member System (AMS)]

Un système qui en est encore à ses débuts

L'Ecosse a tenu deux élections sous le système mixte compensatoire appelé Alternative Member System (AMS), en 1999 et 2003, et son Parlement ne fonctionne que depuis six ans. Il est donc difficile de déterminer de façon concluante dans quelle mesure ce système électoral répond aux besoins du peuple écossais,

Une nouvelle institution

Il est évident que le Parlement écossais a été conçu pour faire peau neuve et rompre avec les traditions de Westminster. Comme son président l'a souligné au Comité, il s'agit d'un Parlement européen. La rupture délimitée avec Westminster se manifeste de différentes façons, depuis la disposition des sièges en demi-siège

participation aux élections fédérales (*Bundesstag*) de 1998 et 2002 s'établissait à 83,1 % et 81,1 %, respectivement.

Participation des partis
Le Comité a appris que le taux d'adhésion aux partis et le degré de participation à leurs activités peuvent être considérables, même entre les élections. Par ailleurs, la politique partisane façonne toutes les élections, même au niveau municipal, et l'établissement possible des élections fédérales, municipales et d'Etat pourrait donner moins de « temps d'arrêt » aux organisations des partis.

[Une critique courante du SMC et d'autres systèmes à liste de parti – qui s'applique aux élections fédérales et municipales de l'Allemagne, mais non aux élections au Landtag de Baden-Württemberg – est que l'ordre des candidats sur la liste est déterminé par la direction ou l'exécutif du parti. La législation allemande stipule que les listes des Land pour les élections au Bundestag doivent être établies par tous les membres du parti dans le cadre d'un congrès tenu à cette fin. Les partis ayant beaucoup de membres (à Baden-Württemberg, par exemple, le CDU compte plus de 80 000 membres) peuvent n'inviter que les délégués élus à son congrès, mais il reste que la liste du parti est établie suivant un processus démocratique où chaque membre a voix égale au chapitre; elle n'est pas établie par une poignée d'élites ou d'inités.]

Équilibre entre les sexes
On peut lire dans le site Web du Landtag de Baden-Württemberg que le pourcentage de législatrices augmente peu à peu mais qu'il n'a pas encore dépassé 22 %. Sur les 128 élus, 28 sont des femmes. Le tableau qui suit présente les résultats par parti et par mandat :

TABEAU D2 : FEMMES ÉLUES À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE BADEN-WÜRTTEMBERG EN 2001

| Parti | Femmes élues | Mandats directs | Mandats proportionnels | % des députés élus |
|---------|-----------------|--------------------|---------------------------|-----------------------|
| CDU | 9 | 8 | 1 | 14,3 % |
| SPD | 12 | 3 | 9 | 26,7 % |
| FDP/DVP | 3 | 0 | 3 | 30,0 % |
| GRÜNE* | 4 | 0 | 4 | 44,4 % |
| TOTAL | 28 | 11 | 17 | 21,9 % |

* Une des cinq candidates du Parti Vert élues en 2001 est depuis passée au CDU.

Le pourcentage global de femmes au Landtag de Baden-Württemberg n'est guère différent de leur pourcentage à l'Assemblée législative de l'Ontario ou au Parlement canadien. Tous ces gouvernements ont quelque chose en commun : des districts uninominaux gagnés à la majorité.

[L'expérience – empirique et autre – donne encore à penser que les partis qui ne peuvent présenter qu'un seul candidat dans un district sont plus susceptibles de

| | | |
|---------|----|--------|
| SDP | 45 | 35,2 % |
| FDP/DVP | 10 | 7,8 % |
| GRÜNE | 10 | 7,8 % |

Le tableau D1 révèle plusieurs caractéristiques du paysage électoral de Baden-Württemberg :

- Le CDU a terminé en première place dans 63 ou 90 % des 70 districts, alors que le SPD s'est classé premier dans 7 ou 10 % des districts, ce qui représente une différence de 80 %. Aucun autre parti n'a terminé en première place dans un district.
- Par ailleurs, le CDU a recueilli 44,8 % des voix, contre 33,3 % pour le SPD, un écart de seulement 11,5 %. N'aurait été les sièges compensatoires, le CDU aurait reçu une part des sièges correspondant au double de son pourcentage des votes, tandis que le SPD aurait obtenu une part des sièges n'équivalant qu'au tiers de son pourcentage des votes. Cela indique que les votes recueillis par chacun des partis étaient répartis de façon assez égale entre les districts; c'est la seule façon permettant à un parti de gagner 9 sièges sur 10 avec moins de 50 % du total des suffrages.
- Le vote « normalisé » est un nouveau calcul des proportions après élimination des votes recueillis par les partis qui n'ont pas franchi le seuil de qualification aux mandats proportionnels.
- On peut déterminer la proportionnalité globale du système en comparant le pourcentage final des sièges au pourcentage normalisé des votes. La disproportionnalité totale est très faible : 2,7 %.
- En ce qui concerne la différence entre les mandats directs et les mandats proportionnels, tous les députés du CDU ont des mandats directs, tandis que 87,3 % des députés du SPD et du Parti Vert, qui font partie de l'opposition, ont des mandats proportionnels. Par ailleurs, les députés du FPD, second partenaire du gouvernement, ont tous des mandats proportionnels.
- Les résultats de l'élection de 2001 cadrent avec ceux des huit élections précédentes, où le CDU n'a jamais gagné moins que 60 des 70 mandats directs; il en a même gagné 69 sur 70 à deux occasions. La dernière élection où le SPD a gagné plus de 10 mandats directs remonte à 1964, et le FDP n'en a pas gagné depuis 1968. Aucun autre parti n'a obtenu de mandat direct dans les 13 élections générales tenues à Baden-Württemberg depuis 1952.

Engagement des citoyens

Le taux de participation à l'élection de 2001 était de 62,6 %, poursuivant la baisse graduelle amorcée depuis qu'un taux record de 80,0 % a été atteint en 1972. [D'un autre côté, étant donné les résultats plutôt prévisibles des élections générales de Baden-Württemberg, il est peut-être surprenant de constater que le taux de participation est aussi élevé que 63 %.] À Baden-Württemberg, le taux de

Conduite du Parlement

Nous avons demandé aux députés du *Landtag* si le style de politique parlementaire à Baden-Württemberg était plus consensuel qu'antagoniste (comme on le prétend parfois au sujet des systèmes où les gouvernements de coalition représentent la norme). Ils nous ont répondu que cela avait plus d'importance au niveau fédéral, notamment parce que la chambre haute (le *Bundesrat*) défend les intérêts des *Länder*, et en Allemagne, comme au Canada, il n'est pas inhabituel pour les partis exclus de la coalition gouvernante au niveau fédéral de connaître un regain de popularité au niveau des États. [Par ailleurs, les députés qui ont répondu à cette question étaient membres du Parti social-démocrate, qui est le principal parti d'opposition au gouvernement de Baden-Württemberg depuis plus de 50 ans. On peut s'attendre à ce que, dans les systèmes où les partis ont l'habitude de jouer les rôles respectifs de gouvernement et d'opposition, leur relation soit plus antagoniste que dans les gouvernements de coalition dont les partenaïres sont plus susceptibles de changer à intervalles réguliers.]

Les sièges du *Landtag* sont disposés en demi-cercle selon le modèle type des Parlements européens, où les pupitres de tous les députés font face au président, par contraste avec le modèle de Westminster, où le gouvernement fait face à l'opposition.

Faible désir de changement

Lorsque nous leur avons posé directement la question, les députés et les membres du personnel électoral ont indiqué qu'ils ne désiraient pas modifier leur système électoral. Ils ont ajouté que cela nécessiterait une modification constitutionnelle approuvée par les deux tiers de l'électorat, un niveau de soutien qui serait extrêmement difficile à obtenir.

Comme nous le faisons remarquer plus haut, le système n'a certes pas empêché le plus grand parti, les Démocrates chrétiens, de gouverner sans interruption majeure depuis plus de 50 ans. Par ailleurs, il a donné aux partis de l'opposition des sièges qu'ils n'auraient pas occupés sous un SMU. Le tableau qui suit figurait dans un document que le Comité a reçu du Bureau des statistiques de Stuttgart :⁴¹

TABEAU D1 : ÉLECTIONS DE 2001 À BADEN-WÜRTTEMBERG

| Mandats directs | | | | Votes | Réels | Normalisés |
|-----------------|----|------|---------|--------|--------|------------|
| CDU | 63 | 90 % | CDU | 44,8 % | 47,4 % | |
| SPD | 7 | 10 % | SPD | 33,3 % | 35,4 % | |
| FDP/DVP | - | 0 % | FDP/DVP | 8,1 % | 8,6 % | |
| GRÜNE | - | 0 % | GRÜNE | 7,7 % | 8,2 % | |
| Autres : | | | | 6,1 % | 0 % | |
| Sièges | | | | | | |
| CDU | | | | 63 | 49,2 % | |

⁴¹ Le Bureau des statistiques est chargé d'organiser toute les élections publiques à Stuttgart.

Dérégation au principe de la représentation selon la population

Une conséquence de ce mode d'attribution des sièges compensatoires est une variation considérable du nombre de députés élus dans chacun des 70 districts électoraux. Après les élections de 2001 à Baden-Württemberg, 25 districts comptaient un député, 33 en comptaient deux, 11 en comptaient trois, et un (Nürtingen) en comptait quatre. Le nombre de députés dépend en partie de la population du district et en partie de la répartition des votes entre les partis dans le district.

Deux catégories de députés?

Une des préoccupations souvent soulevées au sujet du SMC, c'est qu'il crée deux catégories de députés, l'implication étant que les députés directement élus par la population sont plus « légitimes » que ceux désignés à partir de la liste de parti. À Baden-Württemberg, on pourrait s'attendre à ce que l'écart soit encore plus grand entre les députés qui se sont classés en première place dans leur circonscription et ceux qui ont obtenu de moins bons résultats.

Le Comité a demandé aux députés s'il y avait une différence de statut entre les élus au mandat direct et ceux ayant des mandats proportionnels. Un député (au mandat proportionnel) a répondu que ceux qui se classent en première place dans leur circonscription n'oublient jamais de le mentionner lorsqu'ils prennent la parole au *Landtag*, comme pour revendiquer une plus grande légitimité et se faire reconnaître comme porte-parole principal de leur circonscription. Un autre a parlé de « différences mineures » sans aller plus en détail. Autrement, le sentiment général était que tous les députés jouissaient dans les faits d'un statut égal. Une des raisons pour lesquelles cette égalité pourrait être plus réelle à Baden-Württemberg que dans d'autres systèmes mixtes, c'est qu'un seul vote atténue la distinction entre les deux types de députés, si l'on peut effectivement parler de deux « types ». L'exposé présenté par des membres du personnel électoral sur le mode d'attribution des sièges à Baden-Württemberg peut se résumer comme suit : La proportion des votes obtenue par chaque parti dans chacune des quatre régions administratives détermine sa part des sièges dans cette région. Les sièges sont d'abord attribués aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre total de votes. Selon cette explication, tous les députés sont élus de la même façon, sauf que certains ont reçu plus de votes que les autres.

Responsabilités envers la circonscription

Une autre question touchant le SMC est la responsabilité et la responsabilisation envers la circonscription, qui est jugée très importante en Ecosse (comme le Comité l'a appris à Edimbourg), mais qui semble moins préoccupante à Baden-Württemberg. Les attentes des députés relativement aux affaires de la circonscription semblent beaucoup plus faibles à Baden-Württemberg qu'ailleurs, ce qui pourrait être dû en partie aux différences dans la tradition de service public et au rôle des tribunaux administratifs. L'autre facteur important pourrait être que la plupart des députés de Baden-Württemberg traitent leur poste comme une charge à temps partiel (tous les députés de Baden-Württemberg sont rémunérés pour un travail à temps partiel). Ils passent la plupart de leur temps à siéger en comité ou en séance plénière du Parlement.

Les sièges excédentaires au Bundestag allemand

- 1) Dans le système allemand, le nombre total de sièges pour chaque parti est proportionné à sa part des votes. Ainsi, dans une assemblée législative de 600 sièges, un parti qui recueille 33 % des voix a droit à 200 sièges.
- 2) Au *Bundestag*, le nombre de sièges pour chaque *Land* est déterminé selon la proportion des voix recueillie par le parti dans ce *Land* (au *Landtag* de Baden-Württemberg, le nombre de sièges est déterminé pour chacune des quatre régions administratives). Par conséquent, si la Saxe comptait pour 15 % des votes obtenus par le parti, elle recevrait 15 % des sièges du parti (c.-à-d. 30 sièges).
- 3) Le nombre de sièges de circonscription remportés par le parti en Saxe est ensuite soustrait du total pour déterminer combien de sièges de liste seront comptés par des députés inscrits sur sa liste saxonne. Par conséquent, si le parti gagnait 25 sièges de circonscription, il attribuerait 5 sièges à des députés inscrits sur sa liste saxonne.
- 4) Un parti pourrait toutefois gagner *plus* de sièges de circonscription que le nombre auquel lui donne droit sa part du vote dans le Land. Il pourrait, par exemple, gagner 32 sièges de circonscription en Saxe. Aux termes de la Constitution allemande, le parti conserve ces deux sièges excédentaires, et le nombre de sièges du Bundestag est augmenté en conséquence (mais seulement pour la durée de la législature).

Méthode du repêchage des meilleurs candidats défaites

La deuxième grande distinction du système électoral du *Landtag* de Baden-Württemberg, c'est que les électeurs déposent un seul bulletin de vote pour un des candidats de leur district local. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres SMC, il n'y a pas de deuxième vote pour une liste de parti nationale ou régionale. À Baden-Württemberg, les votes sont comptés à deux reprises, la première fois pour déterminer le gagnant de la circonscription locale et la deuxième fois pour déterminer le soutien global accordé à chaque parti. Cette façon de procéder a deux conséquences évidentes : 1) il n'y a aucune possibilité de panachage; et 2) il n'y a aucune liste de parti pouvant servir à pourvoir ce qu'on appelle normalement les « sièges de liste ». Les sièges additionnels sont plutôt attribués aux meilleurs candidats défaites de chaque parti. Comme tous les sièges sont effectivement des sièges de circonscription, on fait à Baden-Württemberg une distinction entre les mandats directs (les gagnants d'un district) et les mandats proportionnels (les autres députés). C'est ce qu'on appelle parfois la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaites.

À Baden-Württemberg, le nombre de mandats proportionnels auquel chaque parti a droit est calculé, puis les sièges sont répartis entre les quatre régions administratives en proportion des votes obtenus par le parti dans chaque région. En 2001, par exemple, près de la moitié des suffrages exprimés en faveur du Parti démocratique libre (FDP) venaient de la région administrative de Stuttgart. En conséquence, cinq des dix sièges du FDP ont été attribués à la région de Stuttgart, et sont allés aux cinq candidats démocrates libres de cette région ayant reçu le plus grand nombre de votes (quatre d'entre eux s'étaient classés en troisième place dans leur circonscription).

moment du déclenchement des élections s'est évaporée à moins de deux points de pourcentage le jour de l'élection.

Évaluation de la proportionnalité

Il est apparu clairement que la proportionnalité est une valeur centrale de la culture politique allemande, lorsque le personnel électoral a expliqué en détail la « distorsion » créée par la formule d'Hondt (voir le *Glossaire*) par rapport à d'autres méthodes (bien que, dans un cas, il n'y aurait pas eu de différence et, dans l'autre cas, il y aurait eu un siège de plus – comme il est expliqué ci-après.)

De même, les députés ont convenu qu'un gouvernement unipartite était mieux placé qu'un gouvernement de coalition pour prendre les mesures décisives nécessaires, mais ils ont clairement indiqué qu'ils n'étaient pas prêts à sacrifier la proportionnalité pour « fabriquer » une telle majorité.

Les sièges excédentaires et leur équilibre

Au moins deux caractéristiques du système électoral de Baden-Württemberg le distinguent du système d'élection au *Bundesstag* allemand (et à la plupart des autres *Landtagen*). La première caractéristique, qui peut sembler mineure à un observateur de l'extérieur mais qui est jugée très importante à Baden-Württemberg, est que les sièges excédentaires (voir ci-après) sont « équilibrés ». Cela signifie que d'autres partis peuvent gagner des sièges lors des élections excédentaires sont attribués selon la formule d'Hondt, contrairement à ce qui se produit au niveau fédéral (*Bundesstag*). Par exemple, lors des élections de 2001, dans une région de Baden-Württemberg, le CDU a gagné dans 24 districts alors que, selon sa part des votes, il avait droit à 20 sièges. La répartition formelle des quatre sièges excédentaires du CDU a produit deux sièges de plus pour le Parti social-démocrate. Dans une autre région, le CDU avait deux sièges excédentaires, de sorte qu'aucun autre parti n'a réalisé de gains. Au total, les élections de 2001 ont produit huit sièges additionnels, dont six sièges excédentaires et deux sièges compensatoires.⁴⁰

⁴⁰ C'est à propos de l'« équilibre » des sièges excédentaires que des membres du personnel électoral ont souligné la « distorsion » créée par la formule d'Hondt. Si la formule Neimayer avait été utilisée, il y aurait eu, dans la région ayant deux sièges excédentaires, un siège compensatoire attribué aux Démocrates libres, portant à 129 le nombre de sièges du Parlement.

Les systèmes électoraux allemand et irlandais sont en place depuis plusieurs générations et il n'a pas été question de réforme électorale durant la visite du Comité dans ces deux pays.

Cela fait seulement six ans que les Écossais ont leur propre Parlement (à Holyrood). Il y a eu deux élections, et le système mixte compensatoire appelé AMS (Additional Member System) a reçu un accueil mitigé jusqu'ici. Le greffier, le président et quatre des six députés que le Comité a rencontrés ont parlé en termes positifs de l'AMS; deux députés, plusieurs universitaires et des membres de Fairshare ont laissé entendre que le VUT serait un meilleur modèle de RP pour l'Écosse.

Par coïncidence, les trois gouvernements ont un système habituellement dominé par un parti; en l'absence de RP, bon nombre (sinon la plupart) des autres partis de ces assemblées législatives en seraient absents. Dans chaque cas, la prédominance d'un parti imprègne la dynamique du processus politique. En Écosse, il semble que la prédominance du Parti travailliste soit un facteur clé qui influence l'expérience et l'analyse des premières années de l'AMS.

Dans chaque cas, le Comité a pris conscience du lien étroit qui existe entre le système électoral et le régime de partis, d'une part, et la culture et l'histoire politiques, d'autre part.

L'Écosse est le seul pays (des trois) qui a récemment connu une réforme électorale, et ce, de pair avec la création d'un nouveau Parlement assorti de nouvelles pratiques et de nouvelles règles conçues pour le type de régime de partis et de gouvernement de coalition qui étaient censés suivre l'introduction d'un système électoral à RP.

Aucun de ces pays ne semble connaître de problèmes avec les gouvernements de coalition.

A propos du système mixte compensatoire (SMC) de l'Allemagne

Les élections fédérales

Le Comité est arrivé à Stuttgart le soir des élections générales au *Bundesstag* fédéral, et ses membres ont eu la chance d'assister à la couverture des élections tenue pour les députés de Baden-Württemberg et la presse au *Landtag*. Les résultats électoraux sortés ont causé une certaine surprise et donné lieu à un degré considérable d'incertitude et d'inquiétude concernant la composition et le leadership du prochain gouvernement. Baden-Württemberg étant un bastion de l'Union démocrate chrétien (CDU),³⁹ on a noté une grande déception générale lorsque l'avance de plus de 10 % que ce parti affichait dans les sondages au

³⁹ L'Union démocrate chrétienne s'est classée en première place dans toutes les élections tenues depuis 1952 et gouverne Baden-Württemberg, seul ou comme principal partenaire d'une coalition, depuis ce temps.

D. RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS TENUES EN ALLEMAGNE, EN ÉCOSSE ET EN IRLANDE³⁷

Introduction

Le 17 septembre 2005, des membres et du personnel du Comité spécial de la réforme électorale se sont rendus en Europe pour assister à des réunions à Stuttgart, Edimbourg et Dublin. Les membres du Comité qui sont allés en Europe sont Wayne Arthurs (L – Picking-Ajax-Uxbridge), Kuldeep Kular (L – Bramalea-Gore-Malton-Springdale), Michael Prue (NPD – Beaches-East York) et Norm Sterling (PC – Lanark-Carleton).

Personnes entendues par le Comité

Stuttgart

Les 19 et 20 septembre 2005 à Stuttgart, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- M. Ulrich Lochmann, directeur du *Landtag* de Baden-Württemberg.
- Professeur Oscar W. Gabriel, Département des systèmes politiques et de la sociologie politique, Institut des sciences sociales, Université de Stuttgart.
- M. Jürgen Schmitz, directeur de la conférence de presse du *Landtag*.
- M. Michael Hausmann, Bureau des statistiques de la Ville de Stuttgart (bureau électoral).
- M^{me} Christine Friedrich, superviseuse des élections provinciales (c.-à-d. du *Land*), ministre de l'Intérieur.
- M. Frieder Birzele, vice-président du *Landtag* de Baden-Württemberg, et membres élus du Parti social-démocrate.
- Ministerialdirigent Claus-Peter Closterneyer, directeur du Département V, ministère d'État, Baden-Württemberg.
- M. Lothar Frick, directeur, Institut provincial pour l'éducation politique.

Edimbourg

Les 22 et 23 septembre 2005 à Edimbourg, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- Paul Grice, greffier/administrateur général du Parlement écossais.
- Professeur Richard Kerley, doyen de la faculté des affaires et des arts, Queen Margaret University College, ancien président du groupe de travail exécutif écossais sur le renouvellement de la démocratie locale (2000).

³⁷ Le texte en italique à l'intérieur des crochets [par exemple] représente les réflexions et commentaires du Comité sur ce qu'il a entendu.

circonscription pluriominale sous le régime du VUT peut être intense. Cela est un avantage, plutôt qu'un inconvénient, pour les électeurs qui ont besoin de l'aide de leur député. » (p. 73)

Le Comité a également fait valoir aux partisans du VUT-C.-B. que la transition de 79 circonscriptions uniminales à 15 ou 16 circonscriptions pluriominales entraînerait une baisse substantielle du nombre total de candidats. Alors qu'un parti comme le Parti Vert de la C.-B. présenterait actuellement un candidat dans chacune des 79 circonscriptions uniminales, il n'en nommerait probablement que 20 à 30 au total sous le régime du VUT-C.-B. (en supposant qu'il adopte la stratégie de ne pas partager les suffrages et que les circonscriptions aient entre deux et sept sièges, comme l'a recommandé l'AC). Même les plus grands partis et les partis les plus populaires présenteraient moins de candidats sous le VUT que sous le SMU. Il y aurait moins de débouchés pour les politiciens potentiels, moins de possibilités d'acquiescer de l'expérience électorale, et des luttes plus vives au sein des partis pour obtenir les nominations convoitées. Les anciens de l'AC ne semblaient pas comprendre les répétitions pour tous les candidats, et particulièrement pour les segments actuellement sous-représentés de la société.

Conclusion

Les membres du Comité qui se sont rendus en C.-B. ont été très impressionnés par le processus de l'AC dans son ensemble, depuis sa conception jusqu'à son exécution. Le Morris J. Wosk Centre for Dialogue est un excellent établissement offrant l'infrastructure requise pour les travaux d'une assemblée de citoyens, et quiconque envisage un exercice semblable aurait intérêt à réserver une installation de ce genre.

Le Comité a également été frappé par le dévouement, la passion et l'intérêt soutenu des membres de l'Assemblée des citoyens. Le VUT-C.-B. ne pourrait pas bénéficier de défenseurs plus éloquents et plus engagés que ceux qui ont comparu devant le Comité.

(autrement dit, le seul d'élection effectif est le même pour les indépendants et les micro-partis). À l'intérieur d'une circonscription, le soutien n'a pas à être élargi et diffus; il peut être étroit et concentré à condition de fournir suffisamment de votes de premier choix pour atteindre le quota. En supposant que le VUT-C-B. produise des circonscriptions à 5 sièges en moyenne (15 à 5 sièges et 1 à 4 sièges), le quotient de Droop moyen (et le seul d'élection effectif à l'Assemblée législative) serait de 1/95^e ou moins de 1,1 % du nombre total de suffrages exprimés. Cela se rapproche du seul d'élection effectif des assemblées législatives à circonscription nationale, comme en Israël et aux Pays-Bas.)

Le Comité a demandé si ou comment le VUT-C-B. pourrait résoudre la question du déséquilibre entre les sexes et les préoccupations analogues concernant la représentation des différents groupes de la société. Selon les membres de l'AC, des avis sur cette question ont été sollicités, et une expertise a été invitée à présenter les résultats de ses recherches à l'Assemblée. Celle-ci a appris aux membres de l'AC que le type de système électoral n'a aucun impact sur la représentation des sexes, les facteurs importants étant plutôt l'existence d'une « culture » d'inclusion et la présence de partis politiques déterminés à assurer l'équilibre entre les sexes. (voir JM, p. 49-50)

[Au moins une des spécialistes qui ont comparu devant le Comité à Toronto (M^{me} MacIvor) a observé qu'un système électoral mixte pouvait améliorer la représentation des femmes et des minorités à l'Assemblée législative, mais SEULEMENT si les partis dressent des listes de candidats qui reflètent la composition démographique de l'électorat.³⁶ Une des leçons qu'on peut tirer de cet exemple, c'est qu'une assemblée de citoyens doit éviter toute dépendance excessive envers un éventail étroit d'expertise sur les sujets examinés, particulièrement s'il existe diverses opinions au sein de la communauté de spécialistes d'où cette expertise est tirée.]

Le Comité a constaté que certains systèmes électoraux pouvaient ouvrir de plus grandes possibilités aux partis politiques qui sont déterminés à redresser l'équilibre entre les sexes. Nous avons demandé aux anciens de l'AC si le VUT offrait des incitatifs spécifiques pour encourager les partis à présenter des candidatures, et ceux-ci ont suggéré qu'il pourrait être dans l'intérêt d'un parti de présenter un groupe équilibré de candidats (comme il pourrait le faire dans un système à liste, mais sans la liste).

Les anciens de l'AC convenaient que, sous le VUT, les candidats du même parti sont en concurrence les uns avec les autres et avec les candidats des autres partis et les indépendants, et ils n'attachaient aucune conséquence négative à cette concurrence (comme les luttes intestines au sein d'un parti, un localisme intensif au détriment d'une perspective élargie, le candidat d'un parti qui fait concurrence à la candidature du même parti au lieu de lui offrir son soutien sur une base réciproque, etc.). Comme Jack MacDonald l'explique : « La concurrence interne – même au sein d'un seul parti – pour le soutien des électeurs dans une

³⁶ M^{me} Heather MacIvor, « Choosing a New Electoral System for Ontario », présentation au Comité spécial de la réforme électorale, 31 août 2005, p. 8 (c'est M^{me} MacIvor qui met l'accent).

6. Les candidats indépendants qui jouissent de vastes appuis dans une circonscription donnée ont plus de chances d'être élus et d'enticher ainsi la représentation à l'Assemblée législative. (JM, p. 47)

[Point 2. Les circonscriptions plurinominales du système VUT produisent des résultats plus proportionnels que les districts uninominaux du SMU mais, selon l'étendue des districts, ces résultats peuvent être moins proportionnels que dans un SMC. Un coprésident des anciens de l'AC, David Wills, a présenté au Comité des copies de ses simulations de divers résultats électoraux sous différents systèmes de RP. Il fait remarquer que les résultats obtenus dans les districts à trois sièges de l'Irlande sont aussi proportionnels que ceux obtenus dans les districts à cinq sièges seulement parce qu'un nombre moins élevé de partis présentent des candidats dans ces districts. Pourquoi? Parce que les autres partis auraient jugé le quota trop élevé (ce qui a des conséquences pour le point 4). Il serait prématuré de tirer des conclusions sur la proportionnalité du VUT en C.-B. sans en savoir plus sur l'étendue éventuelle des districts.]

Point 3. Selon une autre opinion, il suffirait à un député d'obtenir et de conserver le soutien des électeurs de la circonscription qui lui donneront suffisamment de votes de premier choix pour atteindre le quota lors des prochaines élections. Par exemple, dans une circonscription de 100 000 électeurs ou cinq candidats se présentent aux élections, le quotient de Droop s'établit à 16 668. Sous le VUT, le candidat qui parvient à satisfaire un sixième de ses électeurs et à obtenir leurs votes de premier choix n'a pas à se soucier des préférences (première, deuxième ou autre) des autres électeurs.

Point 4. Certains membres de l'AC ne semblaient pas comprendre que le VUT aurait pour effet de réduire le nombre total de candidats à une élection. Sous le SMU, la plupart des partis s'efforcent de présenter des candidats dans le plus grand nombre possible de circonscriptions. Sous le VUT, les partis doivent veiller à ne pas diluer leurs votes en présentant trop de sièges que le parti peut raisonnablement s'attendre à gagner. Ainsi, dans une circonscription hypothétique de 100 000 électeurs à cinq sièges, un parti qui a l'habitude de recueillir 20 % des voix ne présentera qu'un ou deux candidats, alors qu'il en aurait présenté cinq dans des districts uninominaux équivalents.

Point 4. Le problème classique dans un district plurinominal, c'est, pour le parti, de déterminer quels députés sont responsables de quels dossiers et, pour les électeurs, de déterminer quels députés tenir responsables du manque d'attention prêtée à leurs préoccupations.

Points 5 et 6. Ces deux énoncés sont contradictoires et inexacts. Comme il est indiqué plus haut, le quotient de Droop ne s'applique qu'à l'intérieur de chaque district, et détermine ainsi le quota à atteindre pour gagner un seul siège à l'Assemblée législative de la C.-B. Dans un district à cinq sièges, le quota est d'une voix de plus que le sixième des suffrages exprimés. C'est tout ce que le membre d'un parti ou un candidat indépendant doit obtenir pour être élu

- étendues. Le SMC suscitait deux autres grandes craintes : a) que les listes de candidats aux sièges proportionnels aggraverait le déséquilibre entre les électeurs et les partis, parce que les « partis désigneraient et classeraient les candidats » (Jack MacDonald, p. 38); et b) que le SMC créerait « deux catégories de députés » qui n'auraient ni le même statut ni la même légitimité (p. 39).
- [Il est à noter que la préoccupation concernant le rôle du parti dans le SMC a également été soulevée relativement aux systèmes RP avec liste de parti : « Ces systèmes donnaient simplement trop de pouvoir aux représentants officiels des partis, qui décidaient quels candidats seraient inscrits sur la liste et dans quel ordre. » (JM, p. 35). Aucune mention n'est faite des systèmes (comme celui de l'Allemagne) dans lesquels les listes de parti sont établies lors de congrès provinciaux où tous les membres du parti ont une voix égale dans les décisions. Bien que les listes ouvertes soient mentionnées, cette option est rejetée parce que « dans les pays qui utilisent des systèmes à liste ouverte, il semble que, dans la pratique, une grande partie sinon la plupart des électeurs n'exercent pas ce choix et se contentent de voter pour leur parti préféré ». (p. 35)]
- Les intervenants qui se disent préoccupés par les deux catégories de députés s'appuient sur l'insatisfaction ressentie au pays de Galles, sans mentionner d'autres pays qui ont une expérience beaucoup plus grande des sièges de circonscription ou de liste (comme l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande et même la Hongrie, où il y a trois types of sièges).
- Selon Jack MacDonald (et d'autres anciens de l'AC que le Comité a rencontrés), l'AC favorisait le VUT pour les raisons suivantes :
1. Le VUT met l'accent sur le choix des électeurs et leur donne plus de pouvoir aux dépens des partis.
 2. Les circonscriptions plurinominales, combinées au vote préférentiel, donnent des résultats plus justes et plus proportionnels entre les partis.
 3. Le fait que les candidats doivent prêter une grande attention aux électeurs, parce qu'ils désirent obtenir non seulement des votes de premier choix mais aussi des votes de deuxième choix, signifie que les électeurs ont de plus grandes chances de bénéficier d'une représentation locale plus efficace.
 4. En plus d'avoir un plus grand choix de candidats pour qui voter, les électeurs ont un plus grand choix de députés chargés de défendre les intérêts de la circonscription. Grâce à la proportionnalité, un citoyen a plus de chances de trouver un député qui a plus d'affinités avec sa façon de penser et ses valeurs que dans une circonscription uninominale.
 5. Le quotient de Droop [voir le Glossaire] est un seuil assez élevé pour éviter la perspective d'une assemblée législative très fragmentée comportant de nombreux micro-partis qui ne défendent qu'une seule idée.

plus l voix. Dans ce dernier cas, le gouvernement est clairement lié par le résultat du vote quel qu'il soit.]

(d) À propos du système VUT-C.-B.

[Le Comité s'est rendu en C.-B. avec une idée assez claire du fonctionnement du VUT. Un de ses objectifs était de comprendre pourquoi l'AC affichait une préférence si marquée pour le VUT par rapport au SMC, d'autant plus que les gouvernements qui utilisaient auparavant le SML ont tendance à adopter (p. ex. la Nouvelle-Zélande, l'Ecosse et le pays de Galles) ou à recommander (p. ex. le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard) une forme quelconque de SMC. Ni le rapport final de l'Assemblée ni son rapport technique plus détaillé n'explique pourquoi l'AC a décidé de recommander le VUT.]

La Colombie-Britannique possède une culture politique très polarisée et d'abord sous la bannière du Crédit Social puis sous celle du Parti libéral, au Nouveau Parti démocratique. Dans les deux dernières élections générales, le Parti Vert a obtenu en moyenne plus de 10 % des voix mais n'a gagné aucun siège. Dans l'élection de 2001, le Parti libéral, avec 57,6 % des voix (chose ironique, ce niveau de soutien est presque identique au résultat du référendum sur le système VUT-C.-B.), a gagné 77 des 79 sièges. Ce ne sont là que deux exemples parmi tant d'autres des raisons qui expliquent l'empiètement des électeurs de la C.-B. à envisager le remplacement du SML par une forme quelconque de représentation proportionnelle, ainsi que leur hostilité marquée envers les partis. Les résultats récemment obtenus expliquent également pourquoi le Parti Vert favoriserait un SMC qui lui garantirait un pourcentage des sièges proportionné à son pourcentage des voix. Un VUT, avec des circonscriptions de deux à sept sièges, ne lui garantirait pas un degré aussi élevé de proportionnalité.

Les anciens de l'AC ont indiqué que l'AC favorisait le VUT parce qu'il est perçu comme renforçant le rôle des électeurs et des candidats, par rapport au SMC, qui est perçu comme élargissant le rôle des partis dans le processus de sélection des candidats.

Les « valeurs fondamentales » éclairant le travail de l'AC étaient la proportionnalité, la représentation locale efficace et le choix des électeurs. Le rapport faisait également état des préoccupations concernant « le déséquilibre du pouvoir actuel entre les électeurs et les partis ». (Jack MacDonald, p. 12)³⁵

L'AC a interprété son mandat comme ne lui permettant pas de recommander une modification du nombre de sièges. C'est une des raisons pour lesquelles elle n'a pas favorisé le SMC, car la création d'un groupe de sièges de liste aurait nécessité des circonscriptions à un siège moins nombreuses et donc beaucoup plus

³⁵ Le Rapport final de l'ACCB décrit cette préoccupation comme suit : « Dans cette province, il existe une vague d'opposition face au déséquilibre du pouvoir actuel entre les électeurs et les partis. En fait, certaines soumissions reçues demandaient à prendre en considération le bannissement des partis politiques, puisque la représentation locale est affaiblie par la discipline et les pratiques de tels partis et qu'ainsi le choix électoral est réprimé. » (*Rapport final*, p. 2).

qui ont effectivement eu recours à ces services donne à penser que le niveau d'intérêt n'était pas élevé.

Presque tous les commentateurs s'entendaient pour dire que les ressources affectées à la campagne d'information étaient insuffisantes, que celle-ci n'avait pas été efficace et que de nombreux participants au référendum ne comprenaient pas très bien ce sur quoi ils votaient.

Il est possible que le référendum ait été éclipsé par la campagne électorale provinciale et que, dans un référendum tenu en même temps qu'une élection, l'attitude d'un électeur face à l'élection influence son vote référendaire. [Le vote de 2008 se tiendra en même temps que les élections municipales, où le taux de participation est généralement beaucoup plus irrégulier.]

Le budget de l'ACCB s'établissait à 5,5 millions de dollars, et Fair Voting BC a demandé au gouvernement d'affecter 1 \$ par électeur (3 millions de dollars) à une campagne d'éducation publique multimédia. D'autres intervenants ont suggéré de fournir un financement égal aux campagnes du Oui et du Non, ce qui aurait nécessité la reconnaissance formelle de ces organisations. D'autres encore (p. ex. Gordon Gibson) se sont prononcés contre les comités formels du Oui et du Non, soutenant que la structure de leadership aurait « contaminé le processus » en associant des partis ou des intérêts politiques spécifiques à l'un ou l'autre côté.

De nombreux partisans du système VUT-C-B, soutiennent que le seul des 60 % était trop élevé et qu'une simple majorité de 50 % plus 1 voix aurait été suffisante pour donner force exécutoire au référendum.

Il a également été souligné que le résultat effectif de 57,7 % (avec une majorité simple dans 77 des 79 circonscriptions) avait souvent été qualifié de vote de *rejet* alors que, aux termes de la loi, il s'agit simplement d'un résultat qui n'engage pas le gouvernement. En vertu de la loi référendaire, pour qu'un résultat (que ce soit Oui ou Non) ait force exécutoire, il doit recueillir 60 % des voix et une majorité simple (votant de la même façon) dans au moins 48 circonscriptions. Par conséquent, le résultat n'obligeait pas le gouvernement à mettre en œuvre le système VUT-C-B, mais il ne l'obligeait pas non plus à ne pas le mettre en œuvre. À cet égard, certains ont soutenu que le résultat était de nature consultative et que le gouvernement aurait pu choisir de mettre en œuvre le système VUT-C-B. En fait, en omettant de mettre en œuvre le système VUT-C-B, le gouvernement pourrait donner l'impression qu'il suit l'avis de la minorité (42 %) qui a voté Non plutôt que celui de la majorité (58 %) qui a voté Oui. C'est un facteur que le gouvernement devrait prendre en considération au cas où le résultat du référendum de 2008 produirait un résultat aussi décisif mais non exécutoire.

[Le caractère non exécutoire du résultat quelle que soit l'option choisie découle directement du fait que le seuil a été établi à 60 % pour l'une ou l'autre option. Il y a deux façons d'éviter cette issue. La première façon est d'indiquer clairement qu'une seule option sera exécutoire si le seuil est atteint et de préciser l'option en question. L'autre façon est de tenir un référendum exécutoire sur la base de 50 %

b) À propos du Comité spécial de l'Assemblée des citoyens

Le 30 avril 2003, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a adopté deux motions, dont l'une appuyait la création d'une Assemblée des citoyens et l'autre autorisait et nommait le Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale (CSACRE). Il n'en reste pas moins que l'Assemblée des citoyens était une création du gouvernement plutôt que de l'Assemblée législative, ayant été établie par décret.

Le mandat du CSACRE limitait son rôle de surveillance à l'approbation de la nomination de M. Jack Blaney à titre de président de l'Assemblée des citoyens et des autres membres du personnel supérieur recommandés par M. Blaney,³⁴ ainsi qu'à la réception des rapports périodiques du président sur l'avancement des travaux de l'ACCB.

Après avoir approuvé la nomination du personnel supérieur, le CSACRE n'a pris aucune autre décision touchant l'ACCB, mais il a reçu les mises à jour périodiques de M. Blaney – ce qui a permis aux membres de poser des questions sur le travail de l'ACCB.

Un ancien président du CSACRE (Jeff Bray) a indiqué que l'obligation du président de l'AC de rendre compte au CSACRE préservait l'autonomie de l'ACCB tout en permettant au Comité d'assurer une certaine surveillance en maintenant un dialogue avec le président.

c) À propos du référendum

L'ACCB a présenté son rapport final en décembre 2003. Le Bureau d'information sur le référendum (BIR), mis sur pied par le ministre du Procureur général et doté d'un budget de 710 000 \$, a exercé ses activités de janvier 2005 au 17 mai 2005, date du référendum.

Le BIR a tenu à jour un site Web, administré un centre d'appels sans frais, fait un envoi collectif, et produit de la publicité imprimée. Il a également conçu, en partenariat avec le Bureau du directeur général des élections de la C.-B., le slogan « This Election Vote Twice » [Aux prochaines élections, votez deux fois] pour souligner que le référendum aurait lieu en même temps que les élections provinciales.

Le BIR a reçu environ 500 demandes de renseignements par courriel, 4 200 appels à son numéro de téléphone sans frais et 20 000 visites indépendantes à son site Web. L'envoi collectif a été imprimé en anglais, en français, en punjabi et en mandarin.

[Exception faite de la production et de l'expédition de l'envoi collectif, les efforts du BIR ont été plus réactifs que proactifs; les visites au site Web, les demandes de renseignements par courriel et les appels à la ligne téléphonique sans frais demandaient tous de l'intérêt de la part de l'électorat, et le nombre de personnes

³⁴ Le mandat stipulait que chaque nomination devait être approuvée à l'unanimité.

L'opinion selon laquelle la sélection d'un processus électoral peut être un exercice désintéressé et objectif va à l'encontre du fait que les systèmes électoraux impliquent des compromis entre des valeurs différentes telles que la proportionnalité, la représentation géographique, le choix des électeurs, les partis effectifs, la représentation sociale, la gouvernance efficace, etc. En définitive, les décisions concernant les compromis acceptables et les principales valeurs reflétées dans un système électoral sont des décisions politiques – il est impossible de prendre ces décisions de façon objective et désintéressée.]

L'équilibre entre les sexes a grandement contribué au succès de l'Assemblée. Il est à noter que le gouvernement a délibérément ignoré les conseils de M. Gibson sur ce point et exigé la sélection d'un homme et d'une femme de chaque district électoral.

La hausse des coûts attribuable à l'augmentation du nombre de membres de l'Assemblée, conjuguée aux compressions budgétaires, a empêché l'Assemblée de mener à bien tous les projets d'éducation publique envisagés à l'origine.

Il est essentiel de confier à l'Assemblée un mandat clair et limité – en l'occurrence, à la sélection d'un mécanisme permettant de traduire les votes en sièges, à l'exclusion d'autres options de réforme démocratique telles que les quotas ou les sièges réservés aux femmes ou aux Autochtones, ou le vote obligatoire.

Bien que certains aient soutenu que l'électorat aurait dû avoir l'option de choisir entre le SMC et le VUT, le processus a été conçu de manière à offrir une seule option et à éviter ainsi [traduction] « d'embrouiller le public avec une foule d'options ». (Gordon Gibson)

[Le référendum de 1992 en Nouvelle-Zélande impliquait un vote en deux étapes : une question demandait aux électeurs de choisir entre le statu quo et la réforme électoral; la deuxième leur demandait de choisir quatre propositions de réforme. Les quatre options étaient le système de vote supplémentaire, le VUT, le SMC et le vote préférentiel. Le SMC a recueilli près de 71 % des suffrages. Il est à noter qu'en décembre 1986, une Commission royale désignée en 1985 pour examiner la question de la réforme électoral avait recommandé de remplacer le SMC existant par un SMC, à condition que le nouveau système soit ratifié par référendum. Ainsi, comme il s'est écoulé plus de cinq ans entre la publication du rapport de la Commission royale recommandant le SMC et le référendum qui a permis aux électeurs de choisir entre le SMC et les autres options, on suppose que ceux-ci ont eu le temps de se familiariser avec les options proposées.]

La légitimité de l'Assemblée était également renforcée par son processus de travail clair, efficace et transparent, qui aidait le public à comprendre la façon dont elle arrivait à ses décisions.

municipales ou régionales), ou ayant été l'agent ou le représentant d'un tel candidat, etc., était inadmissible.

[Le processus de sélection des membres de l'AC a attiré des personnes à l'esprit fautif qui se demandent si cette combinaison de caractéristiques a influé sur le choix ultime, par l'AC, du VUT de préférence au SMC, d'autant plus que l'AC avait tendance à faire entre ces deux systèmes une distinction basée sur la balance du pouvoir entre les électeurs et les partis politiques (voir plus loin).]

L'indépendance de l'Assemblée envers le gouvernement était jugée essentielle à son succès.

On a également soutenu qu'il fallait veiller à supprimer tout aspect partisan du processus de réforme électorale; c'est l'indépendance de toute assemblée de citoyens qui assure sa légitimité.

Une opinion semblable attribuait la légitimité du processus au désintéressement, à l'objectivité et à la représentativité de l'assemblée.

[L'indépendance envers le gouvernement ne s'assimile pas à l'indépendance envers les partis politiques (ou les perspectives partisans). Bien que les intérêts du gouvernement au pouvoir ne puissent pas être légitimement pris en compte dans le processus de réforme électorale, il ne s'ensuit pas que les intérêts des partis politiques comme tels, en tant qu'organismes permanents qui exercent des fonctions essentielles à l'intérieur du processus politique, ne sont pas pertinents ou légitimes. Même si les partis politiques n'étaient pas empêchés de présenter des exposés à l'Assemblée, leurs avis n'étaient pas nécessairement bien accueillis.]

Par exemple, les partisans du système VUT-C-B, [BC-STV] semblaient considérablement contrariés par le fait que ni le Parti Vert ni le NPD n'avaient officiellement appuyé ce modèle. D'autant plus que les Verts faisaient activement campagne en faveur du SMC alors même que l'Assemblée faisait son travail. De toute évidence, les Verts ont déterminé que leurs propres intérêts étaient beaucoup mieux servis sous le SMC.

[Le désir de retirer « la politique » du processus ignore la réalité, à savoir que le choix d'un système électoral est un acte politique. Bien que le gouvernement et l'opposition officielle aient largement opté pour le silence et la neutralité durant la campagne référendaire de 2005, le premier ministre Campbell, à l'indique, a propos du deuxième vote promis pour 2009 dans le récent discours du Trône, que tous les députés provinciaux, y compris les ministres, seraient libres de s'exprimer et de voter à leur guise sur cette question.³³

³³ Cabinet du premier ministre de la Colombie-Britannique, « B.C. to hold second referendum on electoral reform » [La Colombie-Britannique tiendra un deuxième référendum sur la réforme électorale], communiqué, 12 septembre 2005.

- Leo Perra, directeur des opérations pour l'ACCB.
- Gordon Gibson, que le gouvernement a chargé de formuler des recommandations concernant la structure de l'Assemblée des citoyens.³¹
- David Willis et Shoni Field, coprésidents des anciens de l'Assemblée des citoyens.

Lors de sa visite à Vancouver, le Comité a également visité le Morits J. Wosk Centre for Dialogue, où l'ACCB a tenu la plupart de ses séances.

Ce que le Comité a entendu

a) À propos du processus de l'Assemblée des citoyens

Le processus de sélection au hasard utilisé était équitable et a produit une Assemblée des citoyens (AC) généralement représentative de la province, à quelques exceptions près.

Le processus introduisait un élément d'autosélection, car les personnes invitées à devenir membres de l'Assemblée devaient être disposées à y consacrer passablement de temps et d'énergie sur une période de plusieurs mois (au moins 14 fins de semaine après la réunion de sélection initiale). La cohorte des 40 à 55 ans et particulièrement celle des 56 à 70 ans étaient moins susceptibles de vouloir ou de pouvoir prendre un tel engagement. De même, il y avait moins de représentants des Britannno-Colombiens plus nomades, sous-employés ou à faible revenu.

Par ailleurs, comme Nick Loenen l'a expliqué, le processus d'autosélection favorisait [*traduction*] « des gens qui, dans l'ensemble, étaient beaucoup plus axés sur la collectivité et le bénévolat que la normale [et] possédaient des antécédents exceptionnels de service public. Cela n'avait pas été prévu mais a grandement contribué au fonctionnement compétent et sans heurt de l'Assemblée. »³²

En outre, l'engagement requis pour faire partie de l'AC signifie probablement que cette possibilité était plus intéressante pour les personnes favorisant des réformes que pour celles satisfaites du statu quo.

L'Assemblée était censée être un organisme non partisan et exercer ses activités de manière non partisane. L'adhésion à un parti n'était pas un critère d'exclusion, mais toute personne exerçant des fonctions officielles pour un parti (c.-à-d. un agent en poste représentant un parti provincial inscrit), occupant une charge élective, s'étant présentée aux deux dernières élections (fédérales, provinciales,

³¹ Gordon Gibson, *Report on the Constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, rapport soumis à l'honorable P. Geoffrey Plant le 23 décembre 2002. Plus particulièrement, M. Gibson a été chargé de faire rapport sur [*traduction*] « la nomination, la taille, la composition et la structure administrative de l'Assemblée des citoyens » (p. 6.)

³² « Lessons Learned », mémoire présentée par Nick Loenen au Comité spécial de la réforme électorale, 14 septembre 2005, p. 2.

Introduction

Le 12 septembre 2005, des membres et du personnel du Comité spécial de la réforme électorale se sont rendus en Colombie-Britannique pour assister à des réunions à Victoria et Vancouver. Les membres qui sont allés en Colombie-Britannique sont le vice-président Norm Miller (PC – Party Sound-Muskoka), Richard Patten (L – Ottawa-Centre), Michael Prue (NPD – Beaches-East York) et Monique Smith (L – Nipissing).

Personnes entendues par le Comité

Le 13 septembre 2005 à Victoria, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

- Craig James, greffier adjoint et greffier des comités et greffier du Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale (CSACRE); et Jonathan Fershan, chercheur du CSACRE.

- Jeff Bray, actuel directeur exécutif du caucus libéral de la Colombie-Britannique et ancien président du CSACRE.

- Neil Reimer, analyste principal des politiques et de la législation au ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, autrefois au service du Bureau d'information sur le référendum établi par le ministère pour renseigner la population sur le référendum tenu en mai 2005 sur la proposition de l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique (ACCB) en faveur d'un nouveau système électoral portant le nom de VUT-C.-B. (système de vote unique transférable proposé pour la Colombie-Britannique, appelé BC-STV en anglais).

- Jack MacDonald et Wendy Bergerud, anciens membres de l'ACCB. M. MacDonald a publié un livre sur le système proposé par l'ACCB intitulé *Randomocracy*, qui est tenu en grande estime par les anciens membres de l'ACCB.³⁰

- Julian West et Bruce Hallisor, représentants de FairVote BC et coprésidents de la campagne non officielle du « Oui » dans le cadre du référendum sur le système VUT-C.-B. Ils ont tous deux fait une présentation officielle à l'Assemblée des citoyens durant sa première session : M. West sur le VUT, et M. Hallisor sur une comparaison du VUT et du SMC.

À Vancouver, le 14 septembre 2005, le Comité a rencontré les personnes suivantes :

²⁹ Le texte en italique à l'intérieur des crochets [par exemple] représente les réflexions et

³⁰ Jack MacDonald, *Randomocracy*. (Victoria, FCG Publications, 2005). Les citations de cet

ouvrage qui apparaissent dans le reste de cette section sont traduites de l'anglais et renvoient au numéro de page.

B. AUTRES TÉMOINS ET PRÉSENTATIONS

| Nom | Date de comparution |
|---|---------------------------------|
| Parti Vert de l'Ontario (Rob Newman) | 1 ^{er} -septembre-2005 |
| Fédération canadienne des contribuables (Tasha Kheiriddin) | 1 ^{er} -septembre-2005 |
| Mouvement pour la représentation équitable en Ontario (Joe Murray) | 1 ^{er} -septembre-2005 |
| Equal Voice (Rosemary Speirs, Kim Donaldson, Janet Ecker et Frances Lankin) | 1 ^{er} -septembre-2005 |
| Parti de la Liberté du Canada (Paul McKeever) | 6-octobre-2005 |
| Ontario Confederation of Regions Party (Eileen Butson) | 6-octobre-2005 |
| Parti Communiste du Canada (Ontario) (Elizabeth Rowley) | 6-octobre-2005 |
| Parti de la Coalition des Familles de l'Ontario (Giuseppe Gori) | 6-octobre-2005 |
| Nick Loenen | mémoire |
| Federation of Urban Neighbourhoods of Ontario | mémoire |
| Wilfred Day | mémoire |
| Lucien Saumur | mémoire |

ANNEXES

A. EXPERTS INVITÉS À S'ADRESSER AU COMITÉ

| Nom | Date de comparution |
|--|---------------------|
| John Hollins, directeur général des élections, et Loren Wells, directrice générale adjointe des élections, Elections Ontario | 31 août-2005 |
| Edelgard Mahant, Université York | 31 août-2005 |
| Heather MacIvor, Université de Windsor | 31 août-2005 |
| Janet Hiebert, Université Queen's | 31 août-2005 |
| Brian Tanguay, Université Wilfrid Laurier | 31 août-2005 |
| Yves Le Bouthillier, président, et Bruno Bonneville, directeur exécutif, Commission du droit du Canada | 31 août-2005 |
| Sylvia Bashevkin, présidente, University College | 31 août-2005 |
| Henry Milner, Vanier College | 31 août-2005 |
| F. Leslie Seidle, Institut de recherche en politiques publiques | 31 août-2005 |
| Claude DesRosiers, greffier de l'Assemblée législative de l'Ontario | 6 octobre 2005 |
| Robert Williams, Université de Waterloo | 6 octobre 2005 |
| Patrick Boyer, Université de Guelph | 6 octobre 2005 |
| Harry Neufeld, directeur général des élections, Colombie-Britannique | 6 octobre-2005 |

Le Comité est d'avis que les députés ont un rôle utile à jouer, car ils peuvent aider à promouvoir la discussion dans leurs circonscriptions, et que leurs perspectives et expériences touchant le fonctionnement du parlement, la discipline au sein des partis, les campagnes électorales réussies et les relations avec les médias, les fonctionnaires et d'autres responsables, ne devraient pas être exclues des réflexions sur le mode d'élection des députés.

Le Comité recommande :

- a) **Que les députés des deux côtés de la chambre ne soient pas empêchés par les dirigeants de leur parti de participer au débat public sur la réforme électorale, et soient encouragés à promouvoir un débat public dans leurs propres circonscriptions.**

- b) **Que l'Association ontarienne des ex-parlementaires soit priée de désigner un ancien membre de chacun des trois partis législatifs de l'Ontario comme membre d'office de l'assemblée des citoyens. Ces personnes offriront une expérience et des enseignements précieux, mais le point de vue désintéressé de ceux qui n'ont plus de charge publique.**

révisée par l'Assemblée et acceptée par le gouvernement. Dans le communiqué accompagnant l'annonce du deuxième référendum, prévu pour 2008, le gouvernement de la C.-B. affirme qu'une question référendaire sera formulée par le gouvernement et fera l'objet d'un débat et d'un vote à l'assemblée législative [communiqué du 12 septembre 2005]. Durant sa visite du Bureau de la Commission électorale de l'Écosse, le Comité a été informé des lignes directrices régissant les avis de ce Bureau au gouvernement sur l'objectivité et la neutralité de la formulation des questions référendaires (voir l'annexe D).

Le Comité recommande que la responsabilité de la ou des questions du référendum – y compris le nombre de questions à poser et leur formulation, et le nombre de référendums à tenir – incombe en définitive à l'Assemblée législative, agissant sur le conseil de l'assemblée des citoyens, du Comité spécial de la réforme électorale et, si nécessaire, d'Élections Ontario.

Éducation publique

Presque tous les observateurs conviennent que le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas affecté suffisamment de ressources à la campagne d'éducation publique préparatoire à son référendum de 2005 et que celle-ci a fini par s'avérer insatisfaisante. Ce gouvernement semble avoir pris, en prévision du référendum de 2008, un engagement beaucoup plus fort à financer des campagnes d'information actives destinées aux partisans et aux adversaires de chaque modèle [communiqué du 12 septembre 2005].

Le Comité recommande qu'Élections Ontario (ou un autre organisme neutre compétent) soit chargé de veiller à ce que chaque électeur et chaque éléctrice reçoivent suffisamment d'information sur les arguments pour ou contre toute question soumise au peuple. Il faudrait également demander le plus tôt possible à Élections Ontario (ou à un autre organisme neutre compétent) de planifier une campagne d'éducation publique efficace, participative et proactive, en encourageant les électeurs à participer à des consultations ou d'autres forums communautaires.

Le Comité croit qu'il est important de financer le processus de dialogue et de débat public.

Rôle des représentants élus

Dans la campagne référendaire de 2005 en Colombie-Britannique, ni le gouvernement libéral ni l'opposition néo-démocrate n'ont pris de position officielle sur la question, bien que certains députés aient fait connaître leur opinion. On s'attendait effectivement à ce que le premier ministre et son cabinet restent neutres tout au long du processus. À propos du deuxième référendum, le premier ministre Campbell a annoncé que tous les députés, y compris les ministres, seraient libres de s'exprimer et de voter à leur guise et que lui-même resterait neutre.

Le principal argument invoqué à l'appui d'une super-majorité (c.-à-d. supérieure à 50 % + 1) est que la réforme du système électoral est trop importante pour être décidée par une infime majorité. À la connaissance du Comité, la Colombie-Britannique est la seule instance à avoir tenu un référendum sur la réforme électoral exigeant une super-majorité (par opposition à l'Écosse, au pays de Galles, à l'Italie, à l'Irlande, etc.). La plupart des personnes consultées par le Comité favorisaient une majorité simple (50 % + 1), mais il y avait des opinions dissidentes. Par ailleurs, le Comité appréhendait une « zone grise » comme en C.-B., où le résultat était plutôt concluant mais non exécutoire. Il a examiné d'autres possibilités, par exemple exiger le soutien de certaines régions, ou celui des circonscriptions rurales par rapport aux circonscriptions urbaines, ou fixer un taux de participation à dépasser pour valider le résultat.

Le Comité recommande que le référendum ait force exécutoire sur vote de la majorité (50 % + 1) et le soutien de 50 % + 1 dans au moins les deux tiers (c.-à-d. 71) des circonscriptions, ou toute autre formule permettant de s'assurer que le résultat est appuyé par le Nord, les régions rurales et les zones urbaines de la province.²⁸

Date du référendum

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a tenu son référendum dans le cadre des élections générales provinciales de mai 2005. Il a promis d'en tenir un deuxième dans le cadre des élections municipales qui se dérouleront dans toute la province en 2008. Une troisième option serait de tenir un référendum séparé, comme celui organisé à l'Île-du-Prince-Édouard. L'avantage d'un référendum séparé, c'est que les autres enjeux (p. ex. la popularité du gouvernement, etc.) sont moins susceptibles d'influencer le vote que s'ils étaient intégrés au scrutin. Le Comité a entendu dire qu'en C.-B., les campagnes électorales des partis, une fois lancées, ont largement éclipsé la question référendaire. D'un autre côté, le Comité favorise la participation du plus grand nombre possible à une décision aussi fondamentale et craint que le taux de participation à un référendum séparé ne soit encore plus faible que celui habituellement enregistré aux élections municipales. Par ailleurs, la tenue du référendum dans le cadre d'une autre élection prévue présenterait des avantages sur le plan de la commodité et de l'efficacité administrative.

Le Comité recommande que le référendum sur la réforme électoral soit tenu dans le cadre d'une élection générale provinciale.

Responsabilité de la question référendaire

La question référendaire de la Colombie-Britannique (*La Colombie-Britannique doit-elle adopter le système électoral VUT-C.-B. suite à la recommandation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale? Oui/Non*) semble avoir été

²⁸ Par exemple, une possibilité serait d'exiger une majorité simple (50 % + 1) des suffrages exprimés dans les collectivités de moins de 100 000 habitants (un peu moins de 36 % de la population ontarienne selon les résultats du recensement de 2001).

c) si l'assemblée des citoyens recommande ou propose plus d'une option de réforme, il faudra tenir un référendum en deux étapes, comme en Nouvelle-Zélande.

Le Comité recommande que toute proposition de l'Assemblée des citoyens soit la plus complète possible afin de fournir à l'Assemblée législative et à l'électorat tous les détails essentiels dont ils ont besoin pour prendre une décision.²⁵

Explication :

De l'avis du Comité, toute question visant à mesurer le soutien à une proposition de l'assemblée des citoyens doit être interprétée comme mesurant également le désir de changement. Une question du genre « voulez-vous que des changements soient apportés au système électoral? » pourrait laisser perplexes de nombreux électeurs (quels changements? pourquoi? etc.), et un vote « oui » ne donnerait pas d'orientation précise au gouvernement. L'établissement même d'une assemblée des citoyens est un moyen d'évaluer le désir de changement.

Le Comité s'est penché sur l'objection, soulevée par certains intervenants de la Colombie-Britannique, que les électeurs étaient limités au modèle proposé par l'ACCB et auraient pu privilégier un autre modèle. Si ce niveau de choix est souhaitable, le mandat de l'Assemblée des citoyens de l'Ontario devra préciser la nécessité de proposer plus d'une option.

Le Comité a également réfléchi à la question suivante : si l'assemblée des citoyens de l'Ontario présentait deux solutions de rechange (ou plus), serait-il possible de tenir un seul référendum à deux questions : a) êtes-vous en faveur du changement? et b) laquelle des options proposées préférez-vous? Selon ce scénario, une réponse affirmative à la première question donnerait le feu vert à l'option favorisée en réponse à la deuxième question. Cependant, le Comité a envisagé la possibilité du résultat suivant :

| | | | |
|-------------|------------------------------|------|------|
| Question a) | « En faveur du changement » | Oui | Non |
| | | 60 % | 40 % |
| Question b) | « Option X » ou « Option Y » | 41 % | 5 % |
| | | 46 % | 54 % |
| Total | | | |

Dans cet exemple hypothétique, les électeurs expriment un désir évident de changement, mais c'est l'option choisie par les adversaires du changement qui reçoit le feu vert.²⁶ Un deuxième référendum donnerait une meilleure idée du soutien à l'option Y par rapport au statu quo et pourrait produire le résultat suivant :

²⁵ En C.-B., une grande incertitude entourait la délimitation des districts selon le modèle VUT-C.-B. proposé, au point où cela aurait pu faire une différence dans les résultats du référendum.
²⁶ Le scrutin étant secret, il serait évidemment impossible de déterminer si tel est le cas ou d'empêcher les adversaires du changement de choisir une des options proposées.

II. RÉFÉRENDUM SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

Le Comité a notamment pour mandat d'étudier le « processus pour un référendum, qui devra être tenu après une étude de la réforme électorale par une assemblée de citoyens [...] et [il] peut faire des recommandations sur les critères pour remporter un référendum ». Ayant entendu divers experts de l'Ontario et consulté des membres du personnel électoral d'un certain nombre d'administrations, le Comité a plusieurs observations et recommandations à formuler.

Nombre et types de référendums

En mai 2005, dans le cadre des élections provinciales, la Colombie-Britannique a tenu un référendum consistant en une seule question : « La Colombie-Britannique doit-elle adopter le système électoral VUT-C.-B. suite à la recommandation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale? Oui/Non ».²³

Le Comité a tenu compte de la suggestion de poser une question préalable aux électeurs pour mesurer leur désir de changement, comme dans le processus en deux étapes de la Nouvelle-Zélande. La première étape du processus néo-zélandais consistait en un plébiscite non exécutoire à deux questions. La première demandait aux électeurs de choisir entre la réforme du système électoral et le maintien du statu quo. La deuxième leur demandait de choisir parmi les quatre options proposées en cas de réforme du système électoral.²⁴ Le gouvernement avait promis que si les électeurs se prononçaient en faveur du changement, il tiendrait un second référendum exécutoire leur demandant de choisir entre le modèle préféré de réforme électorale (en l'occurrence, le SMC) et le système en vigueur.

À propos des diverses options proposées, le Comité a quelques observations à faire :

- a) si l'assemblée des citoyens recommande de maintenir l'actuel système, il sera inutile de tenir un référendum;
- b) si l'assemblée des citoyens (comme l'ACCB) recommande une seule option de réforme du système électoral, il suffira de tenir un référendum à une seule question demandant aux électeurs de l'Ontario de choisir entre le système électoral proposé par l'assemblée des citoyens et le système en place;

²³ VUT-C.-B. est le système proposé par l'ACCB et partage les caractéristiques essentielles du système VUT évalué plus haut. La proposition VUT-C.-B. ne finalisait ni le nombre de districts électoraux ni leur taille, et les méthodes de dépouillement proposées différaient de celles du système irlandais.

²⁴ Les quatre options proposées étaient le VUT, le SMC, le VP et le système du député supplémentaire (une variante du SMC).

6. Observations concernant les systèmes exclus

Dans son étude des systèmes électoraux alternatifs, le Comité a conclu que deux des options sont trop éloignées des normes et des traditions de la démocratie ontarienne pour mériter plus qu'une mention.

Comme le VP, le scrutin de ballottage ou modèle majoritaire à deux tours utilisé en France vise à réunir une majorité pour le candidat gagnant. Outre l'inconvénient et le coût de demander aux Ontariens d'aller aux urnes deux fois de semaine de suite, les experts semblent convenir que le modèle à deux tours offre peu d'avantages par rapport au système majoritaire uninominal (SMU).

Le système électoral le plus courant dans les pays de l'OCDE (17 sur 30) est le système de représentation proportionnelle (RP) avec listes, qui utilise des listes de parti dans des districts plurinominaux. Les grands districts plurinominaux (à six sièges ou plus) seraient difficilement compatibles avec la population et la géographie de l'Ontario, comme il est mentionné plus haut dans la discussion sur le VUT. La plupart des systèmes proportionnels avec listes utilisent aussi une liste de parti bloquée (c.-à-d. que l'électeur ne peut pas choisir parmi les candidats désignés par le parti ou modifier l'ordre dans lequel ils sont classés), ce qui s'écarterait encore davantage de la culture et des traditions politiques de la province.²²

²² La Commission du droit du Canada, qui a adopté une position semblable dans son rapport intitulé *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada* (Ottawa, 2004), observe qu'« il serait cependant possible de remédier en partie à cette situation en employant des listes qui permettent aux électeurs de choisir leurs candidats préférés » (p. 89). Cela ajouterait néanmoins un degré de complexité à ce qui, du moins au début, serait une expérience électorale entièrement nouvelle pour la plupart des Ontariens.

de trois à cinq députés chacun, ceux de l'Assemblée d'Irlande du Nord en comptent six, nombre plus propice a) à assurer la proportionnalité, et b) à permettre aux partis autres que le plus grand à présenter plus d'un candidat.

En supposant un total de 107 députés en Ontario, une moyenne de cinq députés par district ramènerait le nombre de districts à environ 21, y compris deux (ou au plus trois) dans le Nord de l'Ontario. Cela créerait des circonscriptions très étendues sur le plan géographique, avec une moyenne de 600 000 électeurs par district, représentés par quatre ou cinq députés. Cela semble incompatible non seulement avec l'expérience que les Ontariens ont de la géographie politique, mais aussi avec le désir exprimé par les partisans du VUT de transférer la balance du pouvoir des partis aux électeurs et aux candidats. Dans une circonscription de plus d'un demi-million de personnes, seuls les partis bien organisés et bien financés pourront mener une campagne efficace. En Irlande, chaque député représente environ 24 000 électeurs. Pour atteindre la même proportion, l'Assemblée législative de l'Ontario devrait compter quelque 518 députés. Le Comité a appris qu'une des raisons pour lesquelles l'ACCB a proposé le VUT, c'est que son mandat ne lui permettait pas de recommander l'augmentation du nombre de sièges. Or, il est difficile de voir comment le VUT pourrait fonctionner en Ontario sans une augmentation substantielle du nombre de députés.

Bref, dans bien des cas, la réforme électorale obligerait l'Ontario à établir sa propre commission de délimitation des circonscriptions électorales pour régler les questions telles que le nombre de circonscriptions et leur étendue.

5. Remarque concernant le nombre de sièges

Un aspect du mandat du Comité non couvert par les critères utilisés pour évaluer les modèles électoraux est la viabilité des systèmes en ce qui concerne le « nombre » de sièges. Les observations qui suivent examinent les répercussions de la mise en œuvre de chacun des modèles électoraux alternatifs sur le nombre de sièges.

Vote préférentiel (VP)

Le VP n'exigerait aucune modification au nombre de sièges ou à la taille des districts électoraux.

Système mixte compensatoire (SMC)

Le SMC nécessiterait la création d'un deuxième niveau de sièges compensatoires ou de liste. La création de tels sièges à l'Assemblée législative existante élargirait grandement les dimensions (géographiques et démographiques) des districts uninominaux, particulièrement dans le Nord et les régions rurales de l'Ontario. Un deuxième niveau de 26 sièges compensatoires (ou environ 25 % des sièges après les prochaines élections) laisserait 81 sièges de circonscription, avec une population moyenne de 154 000 habitants¹⁹. Cela ferait problème, particulièrement s'il était résolu de maintenir un nombre précis de sièges dans une région donnée de la province.

Une solution de rechange serait d'ajouter les sièges de liste au nombre total de sièges de l'Assemblée législative. Si l'on ajoutait 26 sièges (par exemple) aux 107 sièges prévus après les prochaines élections, on porterait à 133 le nombre total de sièges de l'Assemblée.²⁰

La deuxième question que le SMC pourrait soulever est s'il y a lieu d'utiliser les circonscriptions régionales comme sièges compensatoires (comme en Écosse), ou une seule circonscription à l'échelle de la province. Dans le premier cas, il faudrait constituer une commission pour déterminer quelles circonscriptions regrouper à l'échelle régionale et combien de sièges de liste attribuer à chaque circonscription régionale.²¹ Même la méthode du repêchage des meilleurs candidats défais nécessiterait l'établissement d'une procédure pour attribuer une proportion appropriée des sièges de liste à chaque partie de la province.

Vote unique transférable (VUT)

De tous les modèles examinés, le VUT a les conséquences les plus graves pour le nombre de députés et les dimensions des circonscriptions. Tout d'abord, il requiert des districts plurinominaux. Alors que les districts de l'Irlande comptent

¹⁹ Le pourcentage de sièges de liste (25 %) n'est donné qu'à titre illustratif et reflète le bas de la gamme de pourcentages de sièges de deuxième catégorie dans les pays qui utilisent un SMC (p. ex. 50 % en Allemagne, 43 % en Écosse, 42 % en Nouvelle-Zélande, 40 % au pays de Galles et 25 % en Italie).
²⁰ Jusqu'à la fin de la 36^e législature, l'Assemblée législative de l'Ontario comptait 130 sièges.
²¹ Il n'est pas nécessaire que chaque circonscription régionale ait le même nombre de sièges, à condition que son pourcentage des sièges de liste reflète son pourcentage de la population provinciale.

13) Cela vaut seulement pour les sièges de circonscription. Une des critiques formulées à l'égard du SMC est que les électeurs n'ont pas leur mot à dire dans la composition des listes de parti et le classement des candidats. Il est à noter que, dans certains pays, comme en Allemagne, les partis établissent leurs listes dans le cadre d'un congrès tenu à l'échelle de l'Etat; les électeurs qui désirent influencer le classement des candidats peuvent le faire à l'intérieur du parti. Il est également possible d'offrir un certain choix aux électeurs à cet égard. Les listes de parti régionales, par exemple, pourraient faire l'objet d'un scrutin ordinal (c.-à-d. préférentiel). En Suède, les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un des candidats inscrits sur la liste du parti et, si ce candidat obtient suffisamment d'appuis, il peut se retrouver en tête de liste.

7) Le système de partis de l'Allemagne (à l'échelle nationale et à B-W) affiche un degré relativement faible d'instabilité, tandis que le système italien, pour un certain nombre de raisons – dont l'histoire des partis italiens et les effets des changements sur le système électoral italien – génère une instabilité considérable. Dans les quatre élections tenues sous le SMC, la Nouvelle-Zélande a obtenu des résultats mitigés : certains partis (comme le Parti travailliste) ont connu des changements mineurs, alors que d'autres (comme le Parti national) ont enregistré d'importantes variations dans leurs niveaux de soutien.

8) Comme dans n'importe quel système d'élection de députés individuels, le seuil effectif pour gagner un siège est le pourcentage de l'électorat représenté par un siège. L'important dans un système proportionnel, c'est le niveau de soutien à partir duquel des sièges de liste sont garantis au parti qui ne gagne aucun siège de circonscription (ou sa part des sièges). En Allemagne et en Nouvelle-Zélande, il y a un seuil légal. En Nouvelle-Zélande, tout parti qui gagne un siège de circonscription a droit à sa part proportionnelle des sièges de liste. En Allemagne, un parti doit gagner trois sièges de circonscription, ou recueillir 5 % des voix à l'échelle nationale. En Ecosse, la taille des circonscriptions régionales signifie qu'un seuil d'élection effectif variant entre 5 % et 7 % sépare les petits partis d'une certitude raisonnable de représentation. Le Parlement italien a récemment adopté des réformes électorales qui rétablira un système RP avec listes à l'aide d'un ensemble de seuils progressifs dont le dépassement comporte différentes conséquences.

9) Les élections tenues dans des circonscriptions majoritaires permettent aux partis d'exploiter davantage les différences régionales que sous d'autres formes de RP, mais cet avantage est mitigé par les sièges de liste qui sont habituellement attribués de manière à empêcher les partis de n'avoir aucun siège dans les régions où ils n'ont pas obtenu une majorité. En Ecosse, les Travaillistes et les Libéraux Démocrates bénéficient de leurs forces régionales, par rapport au Parti national écossais et aux Conservateurs, dont le soutien est plus diffus. Les sièges de liste régionaux permettent néanmoins aux deux derniers partis d'être représentés dans des régions où ils n'auraient autrement aucun représentant.

10) Des pays qui ont un SMC, le plus susceptible d'avoir des élections anticipées est l'Italie; ce pays est toutefois moins sujet aux élections anticipées sous le SMC qu'il l'était sous l'ancien système proportionnel avec listes (qu'il est sur le point de rétablir).

11) Les taux moyens de participation aux cinq dernières élections tenues dans les trois démocraties avancées qui utilisent un SMC sont les suivants : Allemagne : 79,2 %; Italie : 85,2 % Nouvelle-Zélande : 83,2 %.

12) Le taux de participation aux cinq dernières élections est resté stable en Allemagne (78 %, 79 %, 82 %, 79 %, 78 %), a baissé en Italie (89 %, 87 %, 86 %, 83 %, 81 %) et a oscillé en Nouvelle-Zélande (85 %, 88 %, 85 %, 85 %, 81 %).

2) Outre la participation au scrutin, discutée plus loin, les niveaux généraux d'adhésion à un parti et de participation à ses activités ont tendance à être plus élevés dans les systèmes de RP, et les partis exercent leurs activités politiques à tous les niveaux, de l'assemblée législative nationale aux conseils locaux. Les taux d'adhésion et de participation dans ces pays ont néanmoins tendance à baisser.

3) Dans la méthode du repêchage des meilleurs candidats défais, que Baden-Württemberg (B-W) utilise pour s'assurer que la part des sièges détenue par un parti correspond à son pourcentage des voix, les circonscriptions n'ont pas toutes le même nombre de représentants (qui varie entre un et quatre). Bien que les districts soient initialement découpés conformément aux principes de la représentation selon la population, les sièges sont répartis de façon inverse quoique plutôt imprévisible.

4) Plus la répartition des sièges de liste est basée sur le total des voix, comme en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, plus les résultats globaux sont proportionnels. Le fait d'utiliser les circonscriptions régionales pour les sièges de liste réduit la proportionnalité globale, et plus ces circonscriptions sont petites, plus les résultats sont semi-proportionnels. De même, si la proportion globale de sièges de liste est trop petite par rapport aux sièges de circonscription, la pleine proportionnalité pourrait s'avérer impossible.

5) Dans les bulletins de vote des SMC, l'électeur doit habituellement choisir un candidat pour sa circonscription, de la même manière que dans un SMU, et choisir un parti sur l'autre moitié du bulletin. Bien que ce genre de bulletin soit seulement un peu plus compliqué que le bulletin simple d'un SMU (comme à B-W), il semble que certains électeurs de ces systèmes ne comprennent pas le bulletin de vote à deux volets ni la possibilité de panachage qu'il leur offre. Selon les résultats d'un sondage réalisé auprès des électeurs écossais après les élections de 2003 (les deuxièmes sous leur SMC), seulement 1 % d'entre eux ont eu beaucoup de mal à remplir le bulletin de vote, 11 % ont trouvé cette tâche passablement difficile, 33 % ne l'ont pas trouvée très difficile, et 39 % n'ont eu aucun mal à le remplir. John Curtice, « Proportional Representation in Scotland: Public Reaction and Voter Behaviour », p. 7.

6) Le député de circonscription est élu de la même façon que le candidat dans le SMU : le gagnant est celui qui recueille le plus grand nombre de voix. Les résultats nationaux sont transparents en ce sens que le pourcentage des voix obtenu par chaque parti correspond à sa part des sièges. Ce qui est moins évident, c'est le mécanisme qui répartit les sièges de liste par rapport aux sièges de circonscription pour assurer la cohérence des résultats globaux. À Baden-Württemberg, les mandats proportionnels vont aux meilleurs candidats défais des partis : sous ce système, un candidat classé en troisième place peut gagner un mandat proportionnel parce qu'il est un des meilleurs candidats défais de son parti, tandis que le candidat en deuxième place ne gagne pas de siège parce qu'il n'est pas assez haut placé parmi les meilleurs candidats défais de son parti ou parce que son parti n'a pas droit à des mandats proportionnels.

| | |
|---|--|
| 5. Gouvernement stable et efficace | |
| Peu élevée | Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite |
| Peu élevée (10) | Probabilité d'élections anticipées |
| Très élevée | Probabilité de continuité entre les gouvernements |
| 6. Parlement efficace | |
| Oui | Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition |
| Peut l'affaiblir | Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre) |
| 7. Plus grande participation des électeurs | |
| Elections concurrentielles | Compétitivité des élections |
| Assez élevé (11) | Taux moyen de participation |
| En baisse (12) | Tendances à long terme |
| 8. Responsabilisation | |
| Peu élevée | Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite |
| Oui (13) | Suffrage direct pour les députés |
| Oui | Programmes électoraux clairs |
| Oui | Accords de coalition détaillés |
| Oui | Possibilité de panachage |
| Oui | Proportionnalité |

Remarques concernant le SMC

1) Les électeurs ontarien ont l'habitude de voter pour des députés de circonscription dans des districts uninominaux sous le SMU et préfèrent élire des députés locaux qui offrent une représentation géographique. L' élection de députés à partir des listes de parti, que ce soit à l'échelle de la province ou des circonscriptions régionales, serait contraire aux pratiques électorales et parlementaires de l'Ontario. La mesure dans laquelle le fait d'avoir deux modes d'élection se traduit par deux types de responsabilité (et/ou de responsabilité) et/ou de statut ou de légitimité, présente souvent un problème dans les SMC. Les électeurs pourraient considérer un type de député comme moins légitime (ou responsable) que l'autre, mais ils pourraient aussi juger de la légitimité des députés sous le SMC selon la performance du système à d'autres égards. La différence de statut (réelle ou perçue) peut être plus problématique pour les députés que pour le grand public.

TABLEAU 4 : ÉVALUATION DU SYSTÈME MIXTE COMPENSATOIRE (SMC)

| Critères | | Évaluation |
|---|--|--|
| 1. Légitimité | | |
| Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario | | Mixte (1) |
| Encourage l'engagement (participation) | | Oui, mais moins qu'avant (2) |
| 2. Représentation équitable | | |
| Représentation selon la population | | Oui (exception : B-W) (3) |
| Proportionnalité | | Forte (exceptions) (4) |
| Encourage la représentation sociale | | Oui – la liste de parti est un mécanisme efficace pour les partis qui choisissent de promouvoir la diversité (exception : B-W) |
| 3. Choix des électeurs | | |
| Nombre de votes | | Deux (B-W : un) |
| Scrutin catégorique ou préférentiel | | Catégorique |
| Possibilité de panachage | | Oui |
| Nombre de candidats | | Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants |
| Nombre et diversité des partis politiques | | Permet la diversité, selon le seuil (voir la section qui suit) |
| Complexité | | Relativement simple (5) |
| Intelligibilité et transparence | | Transparent au niveau national et de la circonscription (6) |
| 4. Partis effectifs | | |
| Nombre effectif de partis électoraux/législatifs | | Système multipartite |
| Instabilité d'une élection à l'autre | | Varie (7) |
| Accueille les nouveaux partis (seuil d'élection effectif) | | Généralement accueillant (8) |
| Exploite ou atténue les différences régionales | | Résultats variables (9) |
| Stabilité du système de partis (âge des partis) | | Varie |
| Rigidité de la discipline de parti | | Rigide |

base proportionnelle tenant compte du nombre de sièges de circonscription gagnés dans la région.

Le tableau qui suit résume l'évaluation du SMC par le Comité selon les critères et mesures expliqués plus haut.

Dans un SMC, au moins la moitié des membres de l'assemblée législative sont élus dans des districts uninominaux. Les autres membres sont élus à partir des listes de parti. Sous réserve d'une exception notable (discutée un peu plus loin), les électeurs des SMC remplissent un bulletin de vote à deux colonnes (voir le modèle à l'annexe F) : dans une colonne, ils choisissent parmi les candidats qui se présentent dans leur district électoral; dans la deuxième, ils choisissent un des partis inscrits sur la liste. Le pourcentage du vote obtenu par le parti, à l'échelle de la province ou de la nation, détermine la proportion des sièges de l'assemblée législative attribuée à chaque parti.¹⁸ Le nombre de sièges de liste est calculé en soustrayant le nombre de sièges de circonscription du pourcentage total de sièges de chaque parti. Ainsi, si un parti recueille 20 % des voix et a droit à 20 sièges mais qu'il ne gagne que 12 sièges de circonscription, il reçoit 8 sièges de liste pour combler la différence. Les sièges de liste sont attribués à des personnes inscrites sur une liste préparée par le parti, enregistrée auprès du personnel électoral et parfois imprimée (du moins en partie) sur le bulletin de vote.

En Allemagne, premier pays à avoir adopté le SMC, le rapport entre le nombre de sièges de circonscription et le nombre de sièges de liste est de 50:50. Les sièges de liste sont attribués sur une base proportionnelle aux candidats inscrits sur les listes d'État (*Land*) préparées par les partis politiques lors de congrès tenus à cette fin avant les élections. Les parlementaires d'État (*Landparlament*) sont élus de la même façon. L'exception susmentionnée est l'élection au *Landtag* de Baden-Württemberg, qui applique la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaites [best runners-up model]. Les électeurs de cet État votent pour un seul député local dans ce qui est essentiellement un SMU. C'est toutfois le total accumulé par chaque parti dans tout l'État qui détermine sa part des 120 sièges de l'assemblée législative. Le candidat qui remporte une majorité des votes dans chacune des 70 circonscriptions est élu (mandat direct). On calcule le nombre de mandats proportionnels à attribuer à chaque parti en soustrayant son nombre de mandats directs de sa part totale des sièges. Les 50 mandats proportionnels sont remplis par les candidats défaites de chaque parti qui ont accumulé le plus grand nombre de votes dans chacun des quatre districts administratifs de l'État.

La Nouvelle-Zélande, qui a adopté le SMC pour les élections de 1996 et qui a tenu quatre élections sous ce système jusqu'ici, affichait un rapport de 58:42 entre le nombre de sièges de circonscription et le nombre de sièges de liste après les élections de septembre 2005. Dans ce pays, les sièges de liste sont attribués à l'échelle nationale. En 1997, l'Écosse et le pays de Galles ont adopté une variante du SMC appelée Additional Member System (AMS), sous laquelle ils ont tenu chacun deux élections. Les électeurs de ce système élisent un député local et voient pour la liste régionale d'un parti (l'Écosse compte huit circonscriptions régionales de sept membres chacune). Les sièges de liste sont répartis sur une

¹⁸ Sous réserve des seuls prescrits par la loi ou des dispositions concernant les « mandats excédentaires » (voir l'annexe D : Rapport sur les consultations en Europe).

personnels s'étendent à différents domaines. Dans ce cas particulier, les réseaux constitués par la famille sont aussi importants que le nom de famille, et il en va de même pour d'autres politiciens dublinois.

Nous ne voulons pas dire que le VUT encourage l'établissement de telles dynasties, mais il est évident qu'en Irlande il leur oppose peu d'obstacles. Le Comité a également appris que, dans les circonscriptions non urbaines, il arrive souvent aux députés d'établir des circonscriptions virtuelles basées sur les sections géographiques distinctes du district.

13) Le taux de participation aux quatre dernières élections était inférieur à 70 %; en 2002, ce taux est descendu à 62,6 %.

14) Le taux de participation est passé de 76,6 % en 1973 à 62,6 % en 2002.

15) [*Traduction*] « Depuis 1993, cet accord prend la forme d'une entente explicite appelée Programme pour le gouvernement. Le programme en cours est intitulé "Programme d'action pour le millénaire, 1997". Ces accords sont aussi considérés comme une assurance contre le futur rejet d'une priorité stratégique par l'autre parti. D'un autre côté, si un enjeu donné n'est pas traité dans l'accord, ses chances de figurer au programme du gouvernement dans l'avenir sont fortement réduites. » Connaughton, p. 9.

10) Fianna Fáil a formé (seul ou en coalition) 17 des 23 gouvernements élus depuis 1932 et dirigé la coalition gouvernante durant les deux premières années du 27^e Dáil (1992-1997).

11) D'aucuns soutiennent que la dimension locale de la politique irlandaise, qui oblige les députés à accorder une importance démesurée aux affaires de la circonscription, renforce l'exécutif.

12) Le VUT devrait être concurrentiel à différents niveaux, non seulement entre les partis mais aussi entre les candidats d'un parti donné et entre les candidats des partis et les indépendants. Les partisans du VUT comme option de réforme électorale disent souvent qu'avec ce modèle, il n'y a « pas de sièges sûrs ». Par ailleurs, le Comité a appris qu'en Irlande, le député moyen est élu à quatre reprises et que la présence de puissantes dynasties politiques signifie, dans la pratique, que de nombreux sièges sont assez sûrs pour être transmis d'une génération à l'autre. Dans sa thèse de 1985 sur la politique et le clientélisme dans les zones urbaines de l'Irlande, Lee Komito écrit :

[Traduction]

...les gens votent pour le parent d'un ami (ou l'ami d'un parent). C'est une des raisons qui expliquent le grand nombre de sièges « familiaux », où la charge politique est pratiquement transmise de père en fils. Dans les élections de 1977, par exemple, 32 députés élus sur 148 avaient des liens de parenté avec leurs prédécesseurs : 24 fils, 1 fille, 3 veuves et 4 neveux (Nealson, 1977:134). Dans les élections de 1973, il y en avait 37 sur 144 : 31 fils, 1 fille, 3 neveux et 2 beaux-fils (Nealson, 1974:119). Comme l'adhésion à un parti, le nom de famille commande la loyauté des électeurs.

Dans une collectivité stable, les réseaux de parents et de beaux-parents mobilisent des centaines de votes. Dans de nombreuses régions rurales, le réseau de parents assure une base électorale personnelle indépendante du parti politique. Dans les zones urbaines, la mobilité sociale et résidentielle affaiblit ces vastes réseaux de parents et d'amis, mais ce facteur continue de jouer. À Dublin, un nom de famille respecté attire des votes (p. ex. Ryan, Lemass, Briccoe, Brady, Cosgrave et Burke, pour n'en nommer que quelques-uns), même de la part de personnes qui n'ont aucun lien personnel avec le politicien. Parfois, la famille aide aussi le candidat à se constituer un réseau personnel. Gerard Brady a non seulement hérité du siège de son père, il a aussi eu la chance d'avoir des frères qui attireront les votes de leurs parents et amis et de leurs relations d'affaires. Comme ses frères exercent tous des professions différentes, leurs réseaux

Parlement irlandais), que le régime des partis pourrait être en voie de transformation, avec la baisse du soutien aux trois principaux partis au-dessous des moyennes historiques, l'émergence ou la réémergence des partis tels que les Verts et Sinn Féin, et une augmentation remarquable du nombre de candidats indépendants.

7) Le seul d'élection effectif est faible, comme en témoigne la présence de sept partis et de 13 députés indépendants au Dáil. Étant donné la petite taille des circonscriptions irlandaises (environ 18 000 électeurs par député) et le taux relativement faible de participation (un peu plus de 60 %), il ne faut pas beaucoup de votes pour atteindre le quota. Dans les élections de 2002, le quota se situait généralement entre 8 500 et 10 000 votes, mais il descendait à 6 487 dans le Sud-Est de Dublin, où le dernier candidat élu n'a recueilli que 4 032 votes. (Souvent, le dernier candidat élu n'atteint pas le quota, mais son nom est l'avant-dernier qui reste après élimination de tous les autres candidats.) La tendance en faveur des districts à trois sièges rend le système moins proportionnel et moins accueillant pour les petits et les nouveaux partis.

8) Les trois principaux partis (Fianna Fáil, Fine Gael et le Parti travailliste) remontent aux années 1920, mais il y a plus de fluidité entre les petits partis. On s'attend à ce que Sinn Féin – qui est le plus ancien parti du Dáil – fasse très bonne figure aux prochaines élections.

9) Des arguments théoriques donnent à penser que le VUT pourrait affaiblir la discipline de parti, puisqu'il oppose les candidats du même parti les uns aux autres, et que sa tendance à permettre l'élection de candidats indépendants protège tout membre menacé d'expulsion parce qu'il répudie la position de son parti. Par ailleurs, la pratique en Irlande montre que la discipline de parti est aussi absolue ou à peu près que dans n'importe quel SMU. Selon un observateur, Fianna Fáil expulsera tout député qui s'abstient de voter pour un projet de loi du gouvernement ou qui vote contre [Mike Culppepper, *Nelson Daily News*, dans le cadre du débat entourant le système VUT-C.-B.]. Le VUT oblige les députés à concentrer leurs efforts dans leur circonscription, de sorte que la politique en Irlande a un caractère fortement local. Cela n'affaiblit pas nécessairement la discipline de parti, mais pourrait affaiblir les partis en tant qu'architectes et défenseurs assidus de la politique d'intérêt public. Un commentateur a noté ce qui suit :

[Traduction]

Les principaux partis irlandais ont tendance à fonctionner selon des principes personnels, ce qui signifie que les différends internes mettent principalement l'accent sur les personnalités plutôt que sur les politiques. Il existe des dissensions au sein des quatre grands partis irlandais, mais celles-ci empêchent rarement chaque parti de faire front commun dans la négociation des conditions de la coalition. [« Politico-Administrative Relations under Coalition Government: The Case of Ireland », Bernadette

conventionnelle, les partis qui s'attendent à gagner un ou deux sièges ne devraient présenter qu'un ou deux candidats, tandis que ceux qui pourraient en élire plus que deux devraient présenter un candidat de plus qu'ils pourraient raisonnablement espérer élire. Ce raisonnement a deux conséquences : premièrement, une baisse globale du nombre de candidats (pour tous les partis) et donc de possibilités de disputer un siège; deuxièmement, lorsqu'un parti présente plus d'un candidat, aussi équilibrée que soit sa liste, ses candidats sont en concurrence les uns avec les autres, contrairement à ce qui se passerait (par exemple) avec une liste de parti bloquée.

4) Contrairement au VP de l'Australie, le VUT de l'Irlande est un système de choix optionnels. L'électeur peut faire autant de choix qu'il le désire. L'électeur peut se contenter d'inscrire un « X » à côté du nom d'un candidat mais il peut aussi, en distribuant tous les choix pour tous les candidats dans un district pluriominal, s'engager dans un exercice intellectuel exigeant et soutenu.

5) Comme dans le VP de l'Australie, différents résultats sont possibles, y compris des cas où des candidats à qui il manque seulement quelques voix pour atteindre le quota après le premier décompte se retrouvent sans siège. Comme le VP, le VUT est susceptible de produire des résultats contraires à l'intuition, comme des candidats dont le compte final est réduit parce qu'ils ont obtenu plus de votes de premier choix (non-monotonie) et des candidats qui n'auraient pas été élus si tous les choix étaient comptés (gagnants ne satisfaisant pas au critère Condorcet). La présence de circonscriptions pluriominales donne lieu à d'autres curiosités, dont le cas d'un député sortant qui a terminé en deuxième place avec 90 % du quota après le premier décompte dans un district à trois sièges, mais qui n'a pas réussi à gagner un siège, et celui d'un autre candidat à qui il ne manquait que 210 votes pour atteindre le quota après le premier décompte mais qui n'a pas été élu. Un examen rapide des résultats des élections irlandaises révèle que, dans pratiquement tous les districts, la majorité des bulletins de vote ne sont comptés qu'une seule fois (c.-à-d. que le deuxième choix et les choix suivants ne sont jamais pris en compte). Pourquoi? Parce que la majorité des candidats finissent par atteindre le quota seulement après un transfert de choix (c.-à-d. qu'ils n'ont pas assez de votes après le décompte initial). Résultat, leurs bulletins sont comptés une fois puis mis de côté. Il en va généralement de même pour le dernier candidat non élu. Ainsi, la plupart des choix autres que les premiers exprimés par les électeurs n'ont aucun impact sur les résultats. Par ailleurs, ce sont les deuxièmes, troisièmes et quatrièmes choix des candidats ayant reçu le moins de voix qui déterminent quels candidats atteignent le quota. En 1931, Winston Churchill aurait décrit le VP comme attribuant les votes qui ont le moins de valeur aux moins valables des candidats. [Réserve émise par lord Alexander, dans *Report of the Independent Commission on the Voting System* (Commission Jenkins), octobre 1998.]

6) Le soutien accordé aux partis politiques (et donc toutes les autres mesures dérivées de la force du parti) en Irlande est mesuré à l'aune des premiers choix reçus par chaque parti. On n'essaie pas, comme en Australie, de déterminer les résultats des deux partis préférés ou d'utiliser une formule semblable. Il semble, selon les résultats des deux dernières élections au Dáil (chambre basse du

7. Plus grande participation des électeurs

| | |
|--|--|
| Compétitivité des élections | Mixte (12) |
| Taux moyen de participation | Faible (13) |
| Tendances à long terme | En baisse (14) |
| 8. Responsabilisation | |
| Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite | Peu élevée |
| Surfrage direct pour les députés | Oui |
| Programmes électoraux clairs | Oui |
| Accords de coalition détaillés | Oui (15) |
| Possibilité de panachage | Non |
| Proportionnalité | Modérée à forte, selon l'étendue des districts |

Remarques concernant le VUT

1) Le VUT exige des circonscriptions plurinominales, ce qui va à l'encontre de la préférence de la population ontarienne pour « la solidité et [...] la clarté du lien entre les électeurs d'une circonscription et leur représentant » (Commission du droit du Canada, 2004, p. 69). Particulièrement dans le Nord et les régions rurales de l'Ontario, les circonscriptions plurinominales couvraient un énorme territoire. Deux autres aspects du système seraient nouveaux pour les Ontariens – sans préjuger de leur légitimité – à savoir, l'utilisation d'un bulletin de vote ordinal et le fait d'avoir des candidats du même parti en concurrence les uns avec les autres.

2) Cette question implique d'importants compromis. À moins que le district moyen ne puisse élire cinq représentants ou plus, le système ne peut être, au mieux, que semi-proportionnel; des districts de cinq sièges ou plus poseraient des défis en Ontario étant donné la taille de la population et l'étendue géographique des circonscriptions. Les députés irlandais sont responsables de 24 000 électeurs en moyenne, de sorte qu'un district irlandais à cinq sièges est de la taille d'une (petite) circonscription ontarienne. Même en Irlande, la tendance est d'avoir plus de districts à trois députés, ce qui réduit la proportionnalité du système (à moins que, comme un universitaire l'a souligné, les petits partis décident de ne pas disputer de sièges dans les petits districts).

3) Les partisans du VUT proposent que les circonscriptions plurinominales permettent aux partis qui le désirent d'établir des listes « équilibrées » de candidats. D'un autre côté, il est évident que la plupart des partis ne présenteront pas de telles listes parce que cela risque de diviser les appuis dont ils jouissent. Comme les sièges d'un district sont répartis de façon proportionnelle ou semi-proportionnelle, la plupart des partis ont une bonne idée du nombre de sièges qu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à gagner. D'après la sagesse

| | |
|---|--|
| <p>3. Choix des électeurs</p> | <p>Nombre de votes</p> <p>Scrutin catégorique ou préférentiel</p> <p>Possibilité de panachage</p> <p>Nombre de candidats</p> <p>Nombre et diversité des partis</p> <p>politiques</p> <p>Complexité</p> |
| <p>Un (pour deux sièges ou plus)</p> <p>Préférentiel (optionnel)</p> <p>Non</p> <p>Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants</p> <p>Permet la diversité mais affaiblit les partis</p> <p>Dépend du nombre de candidats, de partis et de sièges en jeu, et de la volonté des électeurs à tenir compte de toutes ces variables (4)</p> <p>Pas entièrement transparent au niveau national ou de la circonscription (5)</p> | <p>Intelligibilité et transparence</p> |
| <p>Système multipartite (6)</p> | <p>4. Partis effectifs</p> <p>Nombre effectif de partis électoraux/législatifs</p> <p>Instabilité d'une élection à l'autre</p> <p>Accueille les nouveaux partis (seuil d'élection effectif)</p> <p>Exploite ou atténue les différences régionales</p> <p>Stabilité du système de partis (âge des partis)</p> |
| <p>Modérée</p> <p>Accueillant (7)</p> <p>Les différences régionales ne sont pas prononcées</p> <p>Très stable (8)</p> <p>Rigide (9)</p> | <p>5. Gouvernement stable et efficace</p> <p>Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite</p> <p>Probabilité d'élections anticipées</p> <p>Probabilité de continuité entre les gouvernements</p> |
| <p>Rare</p> <p>Les élections anticipées sont courantes</p> <p>Tendance prononcée à réélire le gouvernement (10)</p> | <p>6. Parlement efficace</p> <p>Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition</p> <p>Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre)</p> |
| <p>Oui</p> <p>Peut y contribuer (11)</p> | |

3. *Vote unique transférable (VUT) [Single Transferable Vote (STV)]*

Le mode de scrutin à vote unique transférable (VUT) peut être décrit comme étant l'application du VP à des circonscriptions plurinominales.¹⁶ Il est utilisé en Irlande et à Malte à l'échelle nationale, au Sénat australien, à l'Assemblée de l'Irlande du Nord et dans l'Etat de Tasmanie. Les électeurs élisent deux candidats ou plus dans des districts plurinominaux, les sièges allant à ceux qui accumulent suffisamment de choix pour atteindre le quota, habituellement déterminé en divisant le nombre de votes (v) par le nombre de sièges plus un (s+1).¹⁷ Le mécanisme est un scrutin ordinal ou préférentiel qui permet aux électeurs de classer les candidats par ordre numérique (1, 2, 3, 4, etc.). Tout candidat qui atteint le quota est élu. Si le nombre de choix reçus par un candidat dépasse le quota, l'excédent est réparti entre les candidats qui restent. S'il reste des sièges à pourvoir, les candidats ayant reçu le moins de votes sont éliminés de la course à tour de rôle et leurs votes sont redistribués selon le choix suivant jusqu'à ce que tous les sièges soient occupés.

L'évaluation du VUT par le Comité s'inspire nécessairement de l'expérience de l'Irlande, qui est un des deux pays à avoir utilisé ce système à long terme. Le tableau qui suit résume l'évaluation du VUT par le Comité en fonction des critères et des mesures expliqués plus haut.

TABLEAU 3 : ÉVALUATION DU VOTE UNIQUE TRANSFÉRABLE (VUT)

| Critères | | Évaluation | |
|-------------------------------------|--|------------|--|
| 1. Légitimité | Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario | Faible (1) | Faible – ce système comporte peu de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité (3) |
| | Encouragement l'engagement (participation) | En baisse | |
| 2. Représentation équitable | Représentation selon la population | Oui | De modérée à forte, selon l'étendue des districts (2) |
| | Proportionnalité | | Faible – ce système comporte peu de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité (3) |
| Encourage la représentation sociale | | | |

¹⁶ En théorie, le VUT de l'Irlande et le VP de l'Australie font appel à un « bulletin unique transférable », le VP dans des circonscriptions uninominales et le VUT (on parle aussi de représentation proportionnelle par vote unique transférable ou RP-VUT) dans des circonscriptions plurinominales.

¹⁷ Le quotient de Droop, d'usage courant, est calculé selon la formule $(v/(s+1))+1$.

- 6) Pour gagner un siège, un parti doit accumuler les votes d'une majorité des électeurs; s'il n'obtient pas une majorité absolue des premiers choix, il peut l'obtenir avec les deuxièmes choix transférés, et ainsi de suite. Il est donc très difficile pour un parti de s'attirer graduellement des appuis lorsque les électeurs hésitent à voter pour un parti ayant peu ou pas de chances de gagner. Dans les quatre dernières élections, le Parti Vert et le parti One Nation ont chacun à une occasion recueilli plus de premiers choix que le Parti national, et les Démocrates se sont approchés du total du Parti national à trois occasions – mais aucun de ces petits partis de l'opposition n'a réussi à obtenir un siège à la Chambre des représentants. Dans les élections de 2004, les Démocrates et le parti One Nation ont vu leur soutien fortement érodé, mais les Verts ont reçu 150 000 premiers choix de plus que les Nationaux.
- 7) Si, comme de nombreux observateurs, nous traitons les Libéraux et les Nationaux comme deux factions d'un parti (« la Coalition »), la tendance à élire des gouvernements majoritaires est écrasante.
- 8) La Coalition a été au pouvoir pendant 20 ans de 1949 à 1969 (neuf élections), suivie par les Travaillistes pour deux mandats (1972-1977), la Coalition pour deux mandats (1980-1984), les Travaillistes pour quatre mandats (1984-1996) et, depuis 1996, la Coalition de nouveau, qui en est maintenant à son quatrième mandat.
- 9) Depuis l'introduction du vote obligatoire en 1924, le taux de participation aux élections australiennes est élevé et relativement stable : il se situe entre 93 % et 96 % depuis 77 ans.

(situation où un candidat obtient plus de votes que ses concurrents mais avec de moins bons résultats). Voici un exemple classique :

| Elections 2000 | | | | Elections 2002 | | | |
|-----------------|-----------------------|----------------------|-----------------|-----------------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| Nombre de votes | 1 ^{er} choix | 2 ^e choix | Nombre de votes | 1 ^{er} choix | 2 ^e choix | Nombre de votes | 2 ^e choix |
| | | | | | | | |
| 39 | Démocrates | Verts | 49 | Démocrates | Verts | 49 | Démocrates |
| 35 | Verts | Progressistes | 25 | Verts | Progressistes | 25 | Progressistes |
| 26 | Progressistes | Démocrates | 26 | Progressistes | Démocrates | 26 | Démocrates |

Dans les élections 2000, le candidat progressiste se classe en dernière place et est éliminé; les votes sont alors transférés, de sorte que le candidat démocrate est élu. Après deux ans de représentation efficace, le député démocrate s'attire la faveur des électeurs verts, mais pas assez pour gagner au premier tour. Mais, en prenant des votes aux Verts, les Démocrates font élire le candidat progressiste – le candidat vert termine alors en troisième place, et ses votes sont transférés au candidat progressiste, qui devance son rival démocrate.

Les résultats des élections 2002 illustrent également le fait qu'un VP peut produire un gagnant en violation des principes de la méthode Condorcet (selon cette méthode, le candidat élu est celui que les électeurs préfèrent à tous les autres). Les deuxièmes choix comptant pour la moitié, le total des choix pour les trois partis aux élections 2002 est calculé comme suit : Démocrates : $62 (49 + 13)$; Verts : $49,5 (25 + 24,5)$; Progressistes : $38,5 (26 + 12,5)$. En fait, dans cet exemple, le candidat *perdant* selon la méthode Condorcet (c.-à-d. le moins préféré en général) se retrouve gagnant.

5) En raison du scrutin préférentiel, le soutien accordé à chacun des partis politiques peut être mesuré de deux façons. La première façon est de compter les premiers choix reçus par chaque parti. La deuxième consiste à déterminer ce qu'on appelle les résultats des deux partis préférés. La commission électorale australienne transfère tous les votes au Parti travailliste australien (ALP) ou à la coalition Nationale-Libérale dans chaque district, que le candidat ait obtenu une majorité absolue ou non. On soutient que la méthode des deux partis préférés permet une comparaison plus précise des électors et indique l'écart qui sépare les deux coalitions qui dominent la politique australienne depuis l'introduction du VP. (Il est à noter que le VP a été adopté pour permettre aux partis rivaux des Travaillistes de mettre en commun leurs appuis sans avoir à fusionner.) À long terme, le Parti travailliste australien et le Parti libéral recueillent chacun environ 40 % des voix. Le Parti national (fondé sous le nom de Country Party), qui forme un partenariat formel avec les Libéraux depuis des décennies, reçoit entre 5 % et 8 % des premiers choix et, aux termes de son entente avec les Libéraux, est le seul petit parti à gagner des sièges dans la chambre basse (entre 14 et 16 sièges en moyenne lors des récentes élections). Dans les huit élections tenues entre 1972 et 1987, aucun autre parti ou candidat indépendant n'a réussi à se faire élire. Dans les six élections tenues depuis 1987, 15 indépendants ont été élus, le maximum étant de cinq par election (1996).

| | |
|-------------------|----------------------------------|
| Stable | Tendances à long terme |
| Phénomène courant | 8. Responsabilisation |
| | Probabilité de gouvernement |
| | majoritaire unipartite |
| Oui | Suffrage direct pour les députés |
| Oui | Programmes électoraux clairs |
| Non | Accords de coalition détaillés |
| Non | Possibilité de panachage |
| Non | Proportionnalité |

Remarques concernant le VP

1) Mise à part la question du vote obligatoire (qui peut accompagner n'importe quelle sorte de système électoral), le « vote préférentiel complet » utilisé en Australie oblige les électeurs à classer tous les candidats par ordre strict de préférence (c.-à-d. 1,2,3,4,5,6 et non 1,2,3,3,4,4,4) pour que le bulletin de vote ne soit pas considéré comme « informel » (et donc annulé). Il semble que le public australien préférerait un « vote préférentiel optionnel », qui permettrait à chaque électeur de choisir un nombre aussi faible ou aussi élevé de candidats qu'il le désire (comme dans le cas du VUT irlandais). Cependant, les partis, groupes d'intérêts et autres peuvent distribuer des cartes indiquant pour qui voter, que les électeurs peuvent apporter avec eux au bureau de scrutin pour pouvoir le copier lorsqu'ils remplissent leur bulletin de vote. En l'absence de choix optionnels, une concession a été faite pour les élections sénatoriales, où les électeurs peuvent marquer le bulletin « au-dessus de la ligne » en indiquant un vote à côté d'un parti ou d'un candidat indépendant; le personnel électoral attribue alors les choix dans l'ordre que le parti (ou le candidat indépendant) choisi a déjà inscrit auprès de la commission électoral.

2) Bien que l'électeur classe tous les candidats, le scrutin est une forme de vote unique transférable. Un seul choix par bulletin est « en jeu » à un moment donné du dépouillement. Le deuxième choix compte seulement si le premier choix portait sur un candidat qui a été éliminé. À partir de ce moment, le premier choix ne compte plus du tout. Il en va de même pour le deuxième choix, si le bulletin doit être transféré de nouveau, et ainsi de suite pour tous les choix à prendre en considération.

3) Classer tous les candidats est plus compliqué qu'inscrire un « X » à côté du nom d'un candidat, mais l'utilisation des cartes indiquant comment voter simplifie grandement les choses.

4) À moins qu'un candidat ne recueille une majorité absolue des votes de premier choix, on peut obtenir différents résultats, y compris des cas où un candidat jouissant d'une majorité pluriot substantielle après le premier dépouillement ne gagne pas le siège. Ce système peut donner lieu à des cas de non-monotonicité

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------------|-------------------------------------|---|---|--------------------------------|--|--|---------------------------------|---------------------|--|------------------------|--------------------------------------|---|--|---|------------------------------------|------------------------------------|--|------------------------------------|---|-----------------------|---|--|--|-----------------------------|-----------------------------|
| 3. Choix des électeurs | Nombre de votes | Scrutin catégorique ou préférentiel | Possibilité de panachage | Nombre de candidats | Nombre et diversité des partis | politiques | Complexité | Intelligibilité et transparence | 4. Partis effectifs | Nombre effectif de partis | électoraux/legislatifs | Instabilité d'une élection à l'autre | Accueille les nouveaux partis (seuil d'élection effectif) | Exploite ou atténue les différences régionales | Stabilité du système de partis (âge des partis) | Rigidité de la discipline de parti | 5. Gouvernement stable et efficace | Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite | Probabilité d'élections anticipées | Probabilité de continuité entre les gouvernements | 6. Parlement efficace | Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition | Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre) | 7. Plus grande participation des électeurs | Compétitivité des élections | Taux moyen de participation |
| Un (2) | Préférentiel (intégral) | Non | Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants | Limite le nombre de partis forts (voir la section qui suit) | Difficile à évaluer (3) | Pas totalement transparent au niveau national ou de la circonscription (4) | Système bipartite virtuel – le VP est un filtre efficace (5) | Minimale | Non accueillant (6) | Peut atténuer les différences régionales | Très stable | Rigide | Phénomène courant (7) | Peu élevée (surtout pour des raisons de nature fédérale) | Forte tendance à réélire le gouvernement au pouvoir (8) | Oui | Peut y contribuer | Sélection unique | Vote obligatoire (9) | | | | | | | |

| CRITÈRES | | ÉVALUATION |
|--|---|------------|
| 1. Légitimité | | |
| Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario | Forte (sauf pour les éléments de contrainte) (1) | |
| Encouragement l'engagement (participation) | Vote obligatoire – activités partisanes en baisse | |
| 2. Représentation équitable | | |
| Représentation selon la population | Oui | |
| Proportionnalité | Faible | |
| Encourage la représentation sociale | Faible – il n'y a pas de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité | |

TABLEAU 2 : ÉVALUATION DU VOTE PRÉFÉRENTIEL (VP)

2. *Vote préférentiel (VP) [Alternative Vote (AV)]*

Le vote préférentiel (VP) est un système majoritaire qui diffère du SMU sur le plan du scrutin et de la formule électorale. En Australie, le VP est utilisé à l'échelle nationale et dans plusieurs États. Les électeurs choisissent un seul candidat dans des districts uninominaux, le siège revenant au premier candidat à obtenir une majorité absolue (50 % + 1) des voix. Ce mode de scrutin ordinal ou préférentiel oblige les électeurs à classer les candidats inscrits par ordre numérique (1, 2, 3, 4, etc.). Si aucun candidat ne réussit à obtenir une majorité des votes de premier choix, celui qui en a obtenu le moins est éliminé de la course, et ses suffrages sont redistribués selon le deuxième choix. Ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat ait accumulé une majorité des votes valides exprimés.

L'évaluation du VP par le Comité s'inspire nécessairement de l'expérience de l'Australie, seul gouvernement national à avoir employé ce système à long terme. Le Comité a également tenu compte des conclusions tirées par Harold J. Jansen dans son examen de l'expérience du VP dans trois provinces de l'Ouest du Canada au milieu du XX^e siècle.¹⁵

Le tableau suivant résume l'évaluation du VP par le Comité selon les critères et les mesures expliqués plus haut.

Remarques concernant le SMU

1) La personne qui obtient le plus de voix remporte le siège – c'est clair. Cependant, le parti qui recueille le plus de voix n'obtient pas toujours le plus grand nombre de sièges, et le pourcentage des voix obtenu par les autres partis ne correspond pas nécessairement à leur pourcentage des sièges. Un exemple canadien classique de ce phénomène est fourni par les résultats des élections fédérales de 1926 au Manitoba :

| Parti politique | % des voix | Nombre de sièges | % des sièges |
|-----------------------------|------------|------------------|--------------|
| Conservateur | 42,2 % | 0 | 0 % |
| Travallilliste-progressiste | 19,5 % | 7 | 41 % |
| Libéral | 18,4 % | 4 | 24 % |
| Progressiste | 11,2 % | 4 | 24 % |
| Travallilliste | 8,7 % | 2 | 12 % |

2) Pour gagner un siège, un parti doit recueillir plus de voix que n'importe quel autre dans une circonscription donnée; pour attirer l'attention à l'assemblée législative, il doit pouvoir obtenir le même résultat dans de nombreuses circonscriptions. Si un parti ne réussit pas du jour au lendemain, il doit convaincre les électeurs de continuer de l'appuyer jusqu'à ce qu'il atteigne le seuil d'élection effectif (voir le Glossaire).

3) Le SMU étant à sélection unique, le parti qui remporte une solide majorité dans une région sera le seul à envoyer des représentants à l'Assemblée législative et réduira au silence les autres voix de cette région.

4) Il semble y avoir de longues périodes où un seul parti est au pouvoir et des périodes durant lesquelles chaque élection porte un parti différent au pouvoir.

5) Le taux de participation aux sept dernières élections générales s'élevait en moyenne à 60,7 % en Ontario et à 69,9 % au Canada.

6) En Ontario, le taux de participation est passé de 73,5 % en 1971 à 56,8 % en 2003. Au Canada, il est passé de 76,7 % en 1972 à 60,9 % en 2004.

| | |
|--|--|
| <p>Relativement peu élevé – le système est un filtre efficace</p> <p>Peut être considérable</p> <p>Non (2)</p> <p>Exploite les différences régionales (3)</p> <p>Stable</p> <p>Rigide</p> <p>Très élevée</p> <p>Faible (habituellement à la discrétion du premier ministre)</p> <p>Un extrême ou l'autre (4)</p> <p>Oui</p> <p>Tend à renforcer</p> <p>Sélection unique</p> <p>Faible (5)</p> <p>En baisse (6)</p> <p>Très élevée</p> <p>Oui</p> <p>De plus en plus vrai</p> <p>Sans objet</p> <p>Non</p> <p>Non</p> | <p>4. Partis effectifs</p> <p>Nombre effectif de partis</p> <p>électoraux/législatifs</p> <p>Instabilité d'une élection à l'autre</p> <p>Accueille les nouveaux partis (seuil effectif)</p> <p>Exploite ou atténue les différences régionales</p> <p>Stabilité du système de partis (âge des partis)</p> <p>Rigidité de la discipline de parti</p> <p>5. Gouvernement stable et efficace</p> <p>Probabilité de gouvernement majoritaire</p> <p>Probabilité d'élections anticipées</p> <p>Probabilité de continuité entre les gouvernements</p> <p>6. Parlement efficace</p> <p>Permet l'établissement du gouvernement et de l'opposition</p> <p>Renforce ou affaiblit la domination de l'exécutif (particulièrement du premier ministre)</p> <p>7. Plus grande participation des électeurs</p> <p>Compétitivité des élections</p> <p>Taux moyen de participation</p> <p>Tendances à long terme</p> <p>8. Responsabilisation</p> <p>Probabilité de gouvernement majoritaire unipartite</p> <p>Suffrage direct pour les députés</p> <p>Programmes électoraux clairs</p> <p>Accords de coalition détaillés</p> <p>Possibilité de panachage</p> <p>Proportionnalité</p> |
|--|--|

TABLEAU 1 : ÉVALUATION DU SYSTÈME MAJORITAIRE UNINOMINAL (SMU)

| CRITÈRES | | EVALUATION |
|--|--|---|
| 1. Légitimité | | |
| Conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario | | Forte |
| Encouragement (participation) | | En baisse |
| 2. Représentation équitable | | |
| Représentation selon la population | | Oui |
| Proportionnalité | | Faible |
| Encouragement la représentation sociale | | Faible – il n'y a pas de mécanismes compensatoires permettant aux partis de promouvoir la diversité, sauf dans le cas des collectivités ethnoculturelles concentrées dans l'espace, qui peuvent utiliser le scrutin majoritaire à leur avantage |
| 3. Choix des électeurs | | |
| Nombre de votes | | Un |
| Scrutin catégorique ou préférentiel | | Catégorique |
| Possibilité de panachage | | Non |
| Nombre de candidats | | Dépend du nombre de partis et de candidats indépendants |
| Nombre et diversité des partis politiques | | Limite le nombre de partis forts (voir la section qui suit) |
| Complexité | | Simple |
| Intelligibilité et transparence | | Système transparent au niveau de la circonscription; moins transparent dans l'ensemble (1) |

Le Comité a noté l'existence de plusieurs types ou familles de systèmes électoraux et observé que, dans la plupart des cas, il était rare qu'un gouvernement ait exactement le même système qu'un autre. D'innombrables variantes sont possibles, et des systèmes hybrides combinant les caractéristiques de plus d'un type ou d'une famille de systèmes ont été envisagés, mais pas encore mis en pratique.¹⁴

Dans cette section, le Comité évalue l'actuel système majoritaire uninominal à un tour (SMU), ainsi que trois alternatives : le vote préférentiel (VP), le vote unique transférable (VUT) et le système mixte compensatoire (SMC). Un bref commentaire explique pourquoi nous avons décidé de ne pas procéder à une évaluation complète de deux autres modèles : le système de représentation proportionnelle (RP) avec liste et le scrutin de ballottage (ou scrutin à deux tours).

1. *Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) [en anglais, Single Member Plurality (SMC) ou First-Past-the-Post (FPP)]*

Le système électoral utilisé en Ontario est connu sous le nom de système majoritaire uninominal à un tour (SMU). Chaque électeur dépose un seul bulletin de vote catégorique pour un des candidats aux élections dans des districts uninominaux. Le candidat qui obtient une majorité – c'est-à-dire plus de voix que n'importe quel autre – est le gagnant. Le tableau qui suit résume l'évaluation du SMU par le Comité selon les critères et les mesures expliqués plus haut.

¹⁴ Le système « Alternative Vote Plus » [vote préférentiel plus] recommandé par la Commission Jenkins (1997) du Royaume-Uni est un bon exemple.

8. Responsabilisation

Enfin, les systèmes électoraux peuvent être évalués en fonction de leur contribution à la responsabilisation – la capacité des électeurs à reconnaître les décideurs et à les obliger à rendre des comptes. Le lien entre la politique et le Cabinet devrait être assez clair dans n'importe quel gouvernement parlementaire, mais pourrait être difficile à distinguer dans les coalitions regroupant de multiples partenaires. La **probabilité de gouvernement majoritaire** est donc un autre facteur pouvant servir à mesurer le degré de responsabilisation. On affirme parfois que les partis membres d'une **coalition** se soustraient à leurs responsabilités en attribuant leur incapacité à donner suite à leurs engagements aux compromis inhérents à la formation et au maintien des coalitions. D'un autre côté, les gouvernements de **coalition** dépendant souvent d'une **entente** claire sur les orientations stratégiques et la division des portefeuilles, les compromis et partenariats possibles jouent souvent un rôle central dans la campagne électorale.

Des programmes stratégiques bien définis (souvent appelés « manifestes ») constituent non seulement une importante base pour la négociation des ententes de coalition, mais aussi un des principaux moyens permettant aux électeurs d'obliger les gouvernements, quels qu'ils soient, à rendre compte de la conception, de l'exécution et de l'administration de leurs politiques.

La stratégie classique de responsabilisation des décideurs dans une démocratie représentative consiste à refuser de les réélire. La facilité d'application de cette stratégie dépend du type de système électoral. Par ailleurs, les électeurs qui veulent tenir leurs représentants locaux responsables du manque d'attention prêtée à leurs intérêts auront plus de succès dans les systèmes où ils peuvent **voter directement pour leurs députés**.

Il faut également se demander si le système permet aux électeurs d'obliger le gouvernement à répondre de ses actes sans punir le député local qui défend très bien leurs intérêts ou, inversement, de tenir leur député responsable tout en continuant d'appuyer son parti. Seuls les systèmes où les électeurs peuvent voter à la fois pour un parti et pour leur représentant (systèmes de **panachage**) permettent de séparer ces deux types de responsabilisation (du parti ou gouvernement et du représentant).

Enfin, il est à noter que la **proportionnalité** peut être perçue comme un moyen non seulement d'assurer une représentation équitable mais aussi de responsabiliser tous les partis (du gouvernement et de l'opposition), à toute augmentation ou réduction du soutien accordé à un parti correspondant une augmentation ou réduction du nombre de sièges à l'assemblée législative.

7. Plus grande participation des électeurs

Le système électoral idéal encouragerait la participation des électeurs. Deux mesures empiriques simples peuvent être prises en considération :

- Le **taux de participation** dans les pays ayant différents types de systèmes électoraux, à l'heure actuelle et à long terme.
- La **modification du taux de participation** après un changement de système électoral.

Ni l'une ni l'autre de ces mesures n'est facile à déterminer, pour la simple raison que la participation au scrutin ne dépend pas seulement du système électoral mais aussi d'une foule d'autres facteurs. Modifier le système électoral sans tenir compte de ces autres variables risque de limiter l'impact de la réforme électrolale. D'un autre côté, la réforme électrolale peut être une condition préalable à d'autres changements. Par exemple, un facteur qui semble influencer le taux de participation est la compétitivité perçue de l'élection. Par conséquent, le système électoral qui favorise des élections serrées pourrait faire augmenter le taux de participation, tandis que celui qui tend à renforcer l'emprise d'un parti politique sur le gouvernement aurait l'effet contraire.

Une élection **compétitive** se caractérise par des résultats serrés (c.-à-d. une faible marge de victoire). À cet égard, une proportion élevée d'élections uninominales – dans *n'importe quel* système électoral – ne seront pas serrées (ce que des sondages d'opinion adéquats révéleront à l'avance). Une élection peut aussi être compétitive lorsque les enjeux locaux ne se limitent pas au gagnant du siège de circonscription et les enjeux nationaux, au parti qui formera le gouvernement.

Plus important encore, le système électoral peut être une variable d'intervention qui influence la participation en encourageant les partis politiques à adopter des stratégies précises pour mobiliser l'électoral.¹² Un système où chaque vote contribue à déterminer le pourcentage final des sièges déternu par chaque parti n'offre pas les mêmes incitatifs aux partis qu'un système où ce qui compte, c'est de maintenir ou d'augmenter le nombre de circonscriptions où le parti détient une majorité (en mettant l'accent sur les circonscriptions « gagnables »). Une conséquence indirecte de la réforme électrolale pourrait être une plus grande mobilisation de l'électoral, à condition que les partis reconnaissent et exploitent les possibilités stratégiques que le système leur offre.¹³ Si les partis ne profitent pas au maximum des nouvelles possibilités, il y a moins de chances que la réforme électrolale fasse augmenter la participation au scrutin.

¹² Une bonne partie de la discussion sur la réforme électrolale ne tient pas compte du rôle de médiation des partis politiques dans la promotion de la participation électrolale.

¹³ Comme le Comité a pu le constater lui-même en Écosse, le Parti Vert écossais a réalisé qu'il avait intérêt à présenter des candidats seulement sur les listes régionales et non dans les circonscriptions. Cette stratégie, qui lui a permis de faire élire sept députés, n'a pas été appréciée par certains membres d'autres partis, qui accusaient les Verts d'avoir « subverti » le système. Les Verts ont simplement reconnu que la possibilité de panachage et l'inclination des électeurs écossais à y avoir recours pouvaient faire pencher la balance en leur faveur.

La stabilité d'un (1) gouvernement est souvent associée à un **gouvernement majoritaire unipartite** par opposition à un gouvernement minoritaire ou de coalition, bien qu'il y ait de nombreux exemples d'administrations minoritaires ou de coalition durables. La notion de stabilité *entre* deux (2) gouvernements est souvent associée à des gouvernements de coalition réussis, mais elle peut également s'appliquer aux systèmes qui réélisent souvent des gouvernements majoritaires.

Un gouvernement efficace est difficile à définir, mais la plupart des intervenants conviennent qu'il doit pouvoir prendre des mesures décisives au besoin. D'aucuns ont souligné que la survie d'un gouvernement minoritaire ou de coalition nécessite parfois une *absence d'action* face à des questions qui divisent les partenaires. Mesurer l'efficacité des gouvernements est déjà un exercice difficile sur le plan méthodologique qui demande des jugements de valeur, sans aller jusqu'à établir des liens avec des modèles électoraux.¹⁰

6. *Parlement efficace*

Le Comité est d'avis qu'un système électoral devrait promouvoir la capacité de l'assemblée législative à s'acquitter de ses fonctions parlementaires de façon efficace. Elle doit notamment [*traduction*] « promouvoir d'autres gouvernements et politiques, promouvoir des lois, autoriser les impôts et les dépenses, et surveiller l'exécutif ». ¹¹

Le lien le plus direct entre le système électoral et le fonctionnement du parlement est sa capacité à élire un **gouvernement et une opposition**. Dans certains cas, l'identité de l'un et de l'autre ne sera pas immédiatement évidente, mais elle émergera à l'issue d'un processus de négociation (« processus de formation du gouvernement »). La relation entre l'efficacité parlementaire et le système électoral peut être indirecte et découler d'autres facteurs tels que le système de partis, la proportionnalité, etc. qui, à leur tour, peuvent différer selon le type de système électoral.

L'efficacité du parlement peut aussi dépendre de facteurs sans lien direct avec le système électoral, comme le **degré de domination de l'exécutif** permis ou prescrit par la constitution. Cela dit, le système électoral peut faire une différence, par exemple lorsqu'un gouvernement de coalition affaiblit le pouvoir du premier ministre vis-à-vis du cabinet et de l'assemblée législative.

Comme l'évaluation de l'efficacité du gouvernement, l'évaluation de l'efficacité du parlement peut faire davantage appel au jugement qu'à des données empiriques.

¹⁰ Voir Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven, Yale University Press, 1999); Ian Budge et Hans Keman, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (Oxford, Oxford University Press, 1990).

¹¹ Commission royale de la Nouvelle-Zélande sur le système électoral (RCES), 1986.

⁸ Par exemple, sous le SMU, un parti qui dispose habituellement d'un soutien majoritaire dans une région donnée peut s'attendre à gagner la plupart sinon la totalité des sièges de cette région. Ce parti sera le seul à représenter la région à l'assemblée législative; les appuis dont jouissent les autres partis dans cette région, individuellement ou collectivement, n'y seront pas représentés. ⁹ Dans les systèmes tenant des élections à date fixe, cela veut simplement dire que le gouvernement n'a pas changé entre deux élections prévues et qu'il n'y a pas eu d'élections anticipées. Dans les systèmes avec mandats électoraux souples, cela veut dire que le gouvernement se rend jusqu'au bout de son mandat avant de convoquer une élection ou qu'il démissionne afin d'imposer une élection mais qu'il n'a pas été forcé de le faire par une défaite législative.

- 1) On peut mesurer la continuité des **gouvernements** à l'intérieur d'un système en vérifiant le pourcentage de gouvernements qui **terminent leur mandat**.
- 2) On peut mesurer la **continuité entre les gouvernements** en vérifiant le pourcentage d'élections qui renvoient au parlement et au gouvernement au moins un des partis formant le gouvernement de la législature antérieure.

5. *Gouvernement stable et efficace*

La stabilité gouvernementale peut être abordée de deux façons :

La sélection d'un système électoral.

questions comme celles qui précèdent illustrent les compromis associés à la rigide et compromettre ainsi la représentation efficace des électeurs? Des façon efficace au parlement et pour mobiliser l'électorat peut-elle devenir trop régionaux. Enfin, la discipline que les partis doivent imposer pour fonctionner de l'intégration se fait mieux *au sein* des partis que dans un système de partis le caucus d'un parti devrait refléter sa force dans toutes les régions suppose que du pouvoir et, dans l'affirmative, cela fait-il problème? La théorie selon laquelle de partis donne-t-elle de plus grandes chances à un petit parti de détenir la balance de partis ou le maximum acceptable. Par exemple, une augmentation du nombre de trois partis? Pour répondre à cette question, il faut déterminer le nombre idéal est-il préférable à un autre qui produit une assemblée législative comptant moins Un système électoral qui mène habituellement à l'élection de plus de cinq partis électoraux dépend des hypothèses ou jugements de valeur qui les accompagnent. Ce que ces mesures révèlent à propos de l'efficacité des partis et des systèmes

- En comparant la discipline des partis et leur capacité à présenter un message cohérent à l'électorat – c.-à-d. la **rigidité de la discipline de parti** à l'intérieur du système. On peut mesurer cette rigidité en déterminant la fréquence à laquelle les députés (particulièrement les membres du parti ministériel) votent contre la position déclarée de leur parti.
- En vérifiant l'**âge des partis** à l'assemblée législative. Cet âge peut donner une indication de la stabilité ou de la turbulence du système de partis.
- En comparant la discipline des partis et leur capacité à présenter un message cohérent à l'électorat – c.-à-d. la **rigidité de la discipline de parti** à l'intérieur du système. On peut mesurer cette rigidité en déterminant la fréquence à laquelle les députés (particulièrement les membres du parti ministériel) votent contre la position déclarée de leur parti.

- Le nombre de candidats.
- Le nombre de partis politiques et leur diversité.

Il y a un équilibre à assurer entre accroître le choix des électeurs et conserver la simplicité du vote. Accroître le choix ne devrait ni compliquer inutilement le vote ni masquer la relation entre le vote et ses résultats. Bref, le choix devrait aller de pair avec **intelligibilité et transparence**.

4. *Partis efficaces*

Le Comité est d'avis que le système électoral devrait appuyer le rôle des partis politiques dans l'organisation de l'électorat et l'élaboration des politiques. L'institutionnalisation efficace des partis dépend en grande partie de facteurs qui échappent au mandat du Comité (p. ex. les règles régissant les campagnes électorales et le financement des partis), mais il existe différentes façons d'évaluer les systèmes électoraux sous l'angle des partis efficaces, par exemple :

- En comparant le **nombre effectif de partis** électoraux (qui reçoivent des votes) au nombre effectif de partis législatifs (qui occupent des sièges à l'assemblée législative).⁶ La différence entre le nombre de partis législatifs et le nombre de partis électoraux (il ne peut pas y avoir plus de partis législatifs que de partis électoraux) indique le degré de filtrage que le système électoral assure en réduisant le rôle de certains partis à l'assemblée législative et en excluant carrément d'autres partis.
- En comparant l'**instabilité** du soutien accordé à chaque parti d'une élection à l'autre. Plus ce soutien varie, plus le système de partis est instable. Un système instable porte à croire que l'attachement aux partis est faible et que les partis ont du mal à attirer et à représenter une cohorte loyale de sympathisants.
- En évaluant la capacité du système électoral à permettre la formation et l'élection de **nouveaux partis**. En l'absence de seuil légal prescrit par la loi électorale, on peut calculer un **seuil effectif** pour la plupart des systèmes électoraux. Le seuil effectif est le niveau de soutien à partir duquel les partis peuvent obtenir une proportion représentative des sièges à l'assemblée législative.⁷

⁶ Le panachage permet aux électeurs de livrer un « message ambivalent », par exemple en appuyant un candidat mais non son parti (ou vice-versa). La possibilité de voter pour plus d'un candidat ou plus d'un parti à la fois est un autre exemple de panachage. (Voir le Glossaire.)
⁷ Le « nombre effectif » de partis est le terme technique employé pour décrire non seulement le nombre de partis mais aussi leurs forces relatives. Par exemple, trois partis détenant chacun le tiers des sièges se rapprochent beaucoup plus d'un système tripartite que deux partis détenant chacun 48 % des sièges et un troisième parti avec 4 % des sièges. Il serait plus juste de parler d'un système tripartite dans le premier cas et d'un système « effectivement » bipartite dans le deuxième. On peut évaluer les systèmes en comparant le nombre effectif de partis « électoraux » (qui reçoivent des votes durant une élection) au nombre effectif de partis « législatifs » (qui gagnent des sièges). Un exemple de ce calcul figure dans le Glossaire.
 Voir la définition de « Seuil » dans le Glossaire.

- un mandat adéquat;
- un processus qui informe adéquatement les participants des solutions de rechange et des conséquences probables de leur mise en œuvre.

2. Représentation équitable

Par représentation équitable, le Comité signifie que le système électoral devrait permettre d'élire une assemblée législative qui reflète la population de l'Ontario et ses opinions. Les principes d'équité possibles comprennent :

- **La représentation selon la population** – signifie que chaque vote doit avoir le même poids dans l'élection des députés et du gouvernement.
- **La proportionnalité** – signifie que la part des sièges détenue par un parti à l'assemblée législative doit refléter sa part des votes électoraux.
- **La représentation sociale** – signifie que la composition de l'assemblée législative doit refléter les caractéristiques sociales de la population dans son ensemble. Le mandat du Comité mentionne expressément « l'égalité des sexes » et « la représentation complète de la population de l'Ontario ». D'autres éléments souvent associés à la représentation sociale comprennent la classe sociale, l'âge, la diversité ethnoculturelle et la représentation des peuples autochtones.

Le Comité reconnaît qu'il ne faut pas s'attendre à ce que le système électoral supporte tout le poids de la représentation sociale; une grande part de la responsabilité revient aux partis politiques qui choisissent les candidats et sociales. Il faut aussi se demander si le modèle électoral encourage les partis à améliorer la représentation sociale ou s'il les en décourage. On peut mesurer la représentation sociale en comparant la proportion de la population possédant une caractéristique particulière à la proportion de législateurs possédant la même caractéristique.

3. Choix des électeurs

Toutes choses étant égales par ailleurs, le système électoral devrait accroître et non réduire la quantité et la qualité des choix offerts aux électeurs. Le choix des électeurs peut être mesuré à l'aune des critères suivants :

- **Le nombre de votes.**
- **Le scrutin catégorique** (c.-à-d. un seul choix) ou **ordinal** (ou **préférentiel**).⁴
- **La possibilité de panachage** (c.-à-d. entre les partis, entre les candidats, ou entre le parti et le candidat).⁵

⁴ Les Ontariens ont l'habitude du scrutin catégorique, qui consiste par exemple à inscrire un X à côté du nom d'un candidat ou à voter Oui ou Non dans le cadre d'un référendum ou plébiscite; dans un scrutin ordinal ou préférentiel, la personne qui vote peut ou doit classer les candidats ou les choix par ordre numérique (p. ex. 1, 2, 3, 4, etc.).

I. ÉVALUATION DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Elaboration des critères d'évaluation du Comité

1. Légitimité

La légitimité d'un système électoral est une de ses propriétés les plus importantes et les plus intangibles.² Nous supposons que la légitimité accordée à un système doit être compatible avec les valeurs de l'électorat. Mis à part les sondages sur les attitudes de la population à l'égard du système électoral, la mesure la plus directe de sa légitimité est le **degré d'engagement public** qu'il suscite. La mesure dans laquelle les gens sont susceptibles de voter, d'appuyer un parti politique ou d'en devenir membres, ou de s'intéresser aux campagnes ou à la couverture électorales, peut donner une idée de la légitimité du système. Les fréquentes allusions au déficit démocratique et la décision de l'Ontario de devenir la cinquième province à explorer formellement la question de la réforme électorale peuvent être interprétées comme une indication que la légitimité de l'actuel système majoritaire uninominal (SMU) ne doit pas être tenue pour acquise. De même, il ne faut pas supposer que la réforme électorale dissiperait tous les maux politiques, par opposition à la réforme parlementaire ou à d'autres remèdes.

Le Comité ne cherche pas à évaluer la légitimité des autres systèmes pour les administrations qui y ont recourus, mais il lui apparaît important que toute réforme du système électoral soit perçue comme légitime par les Ontariens et Ontariennes. C'est pourquoi il examine les autres systèmes en tenant compte de leur **conformité à l'expérience des électeurs de l'Ontario**.³ En fin de compte, il ne devrait pas être difficile d'établir la légitimité de tout système qui satisfait aux sept autres critères identifiés par le Comité.

La légitimité doit également s'appliquer au processus de réforme électorale. Si le processus est irréprochable, même ceux qui rejettent le résultat éventuel peuvent en reconnaître la légitimité. Ces jugements sont au cœur du processus décisionnel démocratique. Une étape clé de ce processus consistera à mesurer le soutien public au moyen d'un plébiscite ou d'un référendum, dont il est question plus loin. D'autres critères auxquels le processus de réforme pourrait satisfaire comprennent :

- l'indépendance envers le gouvernement au pouvoir;
- un processus non dominé par des intérêts particuliers;

² Le Comité tient pour acquis que tout système électoral sera compatible avec la Constitution, et ne part pas de la légitimité dans ce sens formel ou légal.

³ Le Comité reconnaît que la nouveauté comme telle d'un système électoral n'a rien à voir avec sa légitimité et qu'il existe une contradiction apparente entre noter le scepticisme qui entoure le système en place et mesurer les différences que tout autre modèle présente par rapport à ce système. L'expérience montre également que les électeurs réclament souvent un système électoral apte à produire des résultats différents (p. ex. une plus grande proportionnalité, une représentation sociale mieux équilibrée, une responsabilité accrue), tout en restant attachés aux principales caractéristiques du système existant.

procédure et leur soutien administratif, ainsi que le chercheur Larry Johnston et le Service de recherches de l'Assemblée législative pour leurs services de recherche et de rédaction de rapports.

8. Responsabilisation

En plus de préciser ces critères, le Comité a identifié les mesures empiriques pouvant servir de base d'évaluation objective. [Ces critères et mesures sont examinés plus en détail à la section I ci-après.] En général, le Comité s'intéressait davantage à l'expérience pratique des systèmes qu'aux propriétés des modèles hypothétiques.

Le Comité estime qu'aucun système électoral ne saurait satisfaire pleinement à ces critères; il souligne qu'il est dans la nature des systèmes électoraux d'impliquer des compromis.

Futur rôle

Si l'Assemblée législative le juge approprié, le Comité serait disposé à mettre son expérience au service de l'assemblée des citoyens et/ou de l'Assemblée législative à quelque titre que ce soit. Il voit par exemple d'un bon œil le rôle joué en Colombie-Britannique par le Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale.

Remerciements

Le Comité désire remercier tous ceux et celles qui comparu devant lui pour leurs observations et commentaires utiles.

Il désire également exprimer sa sincère gratitude aux personnes suivantes et aux membres de leur personnel qui ont organisé des réunions avec des parlementaires, des membres du personnel législatif et électoral et des citoyens :

- à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique : Craig James, greffier adjoint et greffier des comités;
- au *Landtag* de Baden-Württemberg : M. Ulrich Lochmann, directeur du

Landtag;

- au Parlement écossais : le très honorable George Reid, président, et Paul Grice, greffier/administrateur général du Parlement écossais;
- à Dublin : l'ambassadeur Mark Moher.

Le Comité tient aussi à remercier M. Theo Schweiker, consul honoraire du Canada à Stuttgart, M. Christopher Berzins et M. Gordon Morrison du Haut-Commissariat du Canada à Londres, et M. Carl Schwennger de l'ambassade du Canada à Dublin, pour leur précieuse contribution aux vistes de recherche courtes mais productives du Comité à Stuttgart, Edimbourg et Dublin.

Enfin, le Comité désire remercier le personnel de l'Assemblée législative qui a aidé le Comité à remplir son mandat – particulièrement la greffière du Comité, Anne Stokes, et la Direction des comités pour leurs conseils en matière de

Conformément au mandat énoncé plus haut, le Comité permanent de l'Assemblée législative a tenu une série de réunions au cours des derniers mois, durant lesquelles il a examiné des documents de recherche et entendu le greffier de l'Assemblée législative, le directeur général des élections et son adjointe, des représentants des partis politiques et d'autres intervenants, ainsi que des experts des milieux universitaires.

En septembre 2005, quatre membres du Comité (sur neuf) ont eu la chance de visiter l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et de rencontrer du personnel parlementaire, l'ancien président du Comité législatif chargé de surveiller l'Assemblée des citoyens, des fonctionnaires et un certain nombre de partikuliers associés à l'ACCB, dont d'anciens membres basés à Victoria et Vancouver, l'ancien directeur des opérations de l'ACCB, son maître d'œuvre et les coprésidents de la campagne non officielle du « Oui » dans le cadre du référendum de mai 2005.

En septembre 2005, quatre membres du Comité ont eu la chance de visiter le Parlement d'État de Baden-Württemberg à Stuttgart, le Parlement écossais à Edimbourg et le Dáil (chambre basse du Parlement irlandais, l'Oireachtas) à Dublin. En Europe, le Comité a rencontré des parlementaires du gouvernement et de l'opposition, des fonctionnaires parlementaires, des membres du personnel électoral, des membres de groupes d'intérêts et des universitaires. Le Comité a engagé de nombreuses discussions fructueuses et ramené des documents qui ont éclairé ses délibérations subséquentes.

Critères d'évaluation

Dès sa première réunion, le Comité spécial de la réforme électorale a commencé à examiner les critères qu'il utiliserait dans le cadre de son mandat d'évaluation des systèmes électoraux. Après avoir étudié divers ensembles de principes, dont ceux retenus par la Commission royale de la Nouvelle-Zélande sur le système électoral, la Commission du droit du Canada et l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, le Comité spécial a choisi d'appliquer les critères suivants :

1. **Légitimité**
2. **Représentation équitable**
3. **Choix des électeurs**
4. **Partis efficaces**
5. **Gouvernement stable et efficace**
6. **Parlement efficace**
7. **Plus grande participation des électeurs**

Mandat

Le 13 juin 2005, l'Assemblée législative a ordonné qu'un Comité spécial de la réforme électorale soit nommé pour étudier les possibilités de réforme électorale et pour faire un rapport dessus. L'ordre de la Chambre se lit comme suit :

Il est ordonné qu'un Comité spécial de la réforme électorale soit nommé pour étudier les possibilités de réforme électorale et pour faire un rapport dessus. Entre autres, le comité étudiera le système électoral actuel et les autres systèmes électoraux possibles. Il peut faire des recommandations sur la viabilité de chaque système électoral étudié, en tenant compte de l'impact que ces autres systèmes possibles pourraient avoir sur l'égalité des sexes, la représentation complète de la population de l'Ontario, ainsi que sur le nombre de députés et le mode d'élection.

Le comité étudiera le processus pour un référendum, qui devra être tenu après une étude de la réforme électorale par une assemblée de citoyens constituée conformément à la *Loi de 2005 modifiant la Loi électorale*, et peut faire des recommandations sur les critères pour remporter un référendum.

Le comité sera composé de six députés du gouvernement, deux députés de l'opposition officielle et d'un(e) député(e) du troisième parti. Il sera présidé par un(e) député(e) du gouvernement et le ou la vice-président(e) sera un(e) député(e) de l'opposition officielle. La composition du comité, y compris la désignation du / de la président(e) et du / de la vice-président(e), sera déposée auprès du greffier de l'Assemblée par les whips des partis reconnus le vendredi 8 juillet 2005 au plus tard.

Le comité aura l'autorité de siéger en même temps que l'Assemblée et pendant tout ajournement de la Chambre, même en cas de prorogation. Le comité aura l'autorité de commander des rapports ayant trait à son mandat, d'employer du personnel et de voyager en dehors de l'Ontario.

Le comité a l'autorité de présenter des rapports provisoires à sa discrétion, et présentera son rapport final à l'Assemblée législative le 3 novembre 2005 au plus tard. Si l'Assemblée ne siège pas, le comité a l'autorité de publier tout rapport en en déposant un exemplaire auprès du greffier de l'Assemblée; à la reprise des séances de l'Assemblée, le / la président(e) du comité présentera ce rapport à l'Assemblée conformément au Règlement.

Par ordre de la Chambre daté du 2 novembre 2005, le délai de présentation du rapport final à l'Assemblée législative a été repoussé au 1^{er} décembre 2005.

- encourageant les électeurs à participer à des consultations ou d'autres forums communautaires. (p. 49)
8. Que les députés des deux côtés de la chambre ne soient pas empêchés par les dirigeants de leur parti de participer au débat public sur la réforme électorale, et soient encouragés à promouvoir un débat public dans leurs propres circonscriptions. (p. 50)
9. Que l'Association ontarienne des ex-parlementaires soit priée de désigner un ancien membre de chacun des trois partis législatifs de l'Ontario comme membre d'office de l'assemblée des citoyens. (p. 50)
10. Que toute réforme du système électoral prévoie des dispositions garantissant un examen (accompagné ou non d'un référendum) du nouveau système, entre les troisième et quatrième élections tenues sous ce système, afin de déterminer s'il répond aux besoins. Un des critères de cet examen devrait être une mesure de l'acceptation du nouveau système par le public. (p. 5)

Liste des recommandations

Le Comité recommande :

1. Que le mandat d'une assemblée des citoyens de l'Ontario :
 - a) préconise l'utilisation d'un vaste ensemble de critères axés sur le système électoral qui tiennent également compte des impacts possibles de la réforme électorale sur le régime des partis, le fonctionnement du parlement, la nature du gouvernement, la représentation des diverses composantes ou dimensions de la société ontarienne, et l'administration des élections, y compris la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales de l'Ontario;
 - b) exige de l'assemblée qu'elle recommande le maintien du système majoritaire uninominal actuel ou qu'elle propose un ou plusieurs autres systèmes électoraux;
 - c) donne à l'assemblée la marge de manœuvre nécessaire pour recommander un système électoral compatible avec la constitution de l'Ontario (et du Canada). (p. 2)
2. Que seuls les représentants élus en place soient déclarés inadmissibles à être membres de l'assemblée. (p. 3)
3. Que toute proposition de l'assemblée des citoyens soit la plus complète possible afin de fournir à l'Assemblée législative et à l'électorat tous les détails essentiels dont ils ont besoin pour prendre une décision. (p. 46)
4. Que le référendum ait force exécutoire sur vote de la majorité (50 % + 1) et le soutien de 50 % + 1 dans au moins les deux tiers (c.-à-d. 71) des circonscriptions, ou toute autre formule permettant de s'assurer que le résultat est appuyé par le Nord, les régions rurales et les zones urbaines de la province. (p. 48)
5. Que le référendum sur la réforme électorale soit tenu dans le cadre d'une élection générale provinciale. (p. 48)
6. Que la responsabilité de la ou des questions du référendum – y compris le nombre de questions à poser et leur formulation, et le nombre de référendums à tenir – incombe en définitive à l'Assemblée législative, agissant sur le conseil de l'Assemblée des citoyens, du Comité spécial de la réforme électorale et, si nécessaire, d'Élections Ontario. (p. 49)
7. Qu'Élections Ontario (ou un autre organisme neutre compétent) soit chargé de veiller à ce que chaque électeur et chaque électrice reçoivent suffisamment d'information sur les arguments pour ou contre toute question soumise au peuple. Il faudrait également demander le plus tôt possible à Elections Ontario (ou à un autre organisme neutre compétent) de planifier une campagne d'éducation publique efficace, participative et proactive, en

nombre de référendums à tenir – incombe en définitive à l'Assemblée législative, agissant sur le conseil de l'assemblée des citoyens, du Comité spécial de la réforme électorale et, si nécessaire, d'Elections Ontario.

Une des principales conclusions du Comité est la nécessité d'une campagne d'éducation publique efficace; l'expérience d'autres administrations à cet égard fait ressortir la difficulté de cette tâche. Par conséquent, le Comité recommande qu'Elections Ontario (ou un autre organisme neutre compétent) soit chargé de veiller à ce que chaque électeur et chaque électrice reçoivent suffisamment d'information sur les arguments pour ou contre toute question soumise au peuple. Il suggère également de demander le plus tôt possible à Elections Ontario (ou à un autre organisme neutre compétent) de planifier une campagne d'éducation publique efficace, participative et proactive, en encourageant les électeurs à participer à des consultations ou d'autres forums communautaires.

Examen de la réforme électorale

Le Comité recommande que toute réforme du système électoral prévôie des dispositions garantissant un examen (accompagné ou non d'un référendum) du nouveau système, entre les troisième et quatrième élections tenues sous ce système, afin de déterminer s'il répond aux besoins. Un des critères de cet examen devrait être une mesure de l'acceptation du nouveau système par le public.

Futur rôle

Si l'Assemblée législative le juge approprié, le Comité serait disposé à mettre son expérience au service de l'assemblée des citoyens et/ou de l'Assemblée législative à quelque titre que ce soit. Il voit par exemple d'un bon œil le rôle joué en Colombie-Britannique par le Comité spécial de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale.

- électorale, et soient encouragés à promouvoir un débat public dans leurs propres circonscriptions;
- b) que l'Association ontarienne des ex-parlementaires soit priée de désigner un ancien membre de chacun des trois partis législatifs de l'Ontario comme membre d'office de l'assemblée des citoyens. Ces personnes offriront une expérience et des enseignements précieux, mais le point de vue désintéressé de ceux qui n'ont plus de charge publique.

Questions liées au référendum

Le Comité est mandaté entre autres pour l'étude du processus « pour un référendum, qui devra être tenu après une étude de la réforme électorale par une assemblée de citoyens [...] et peut faire des recommandations sur les critères pour remporter un référendum ». Ayant entendu différents experts de l'Ontario et consulté des membres du personnel électoral de plusieurs administrations, le Comité a plusieurs observations et recommandations à formuler.

En ce qui concerne le nombre et le type de référendum, le Comité désire souligner ce qui suit :

- a) si l'assemblée des citoyens recommande de maintenir le système actuel, il faudra tenir un référendum;
- b) si l'assemblée des citoyens recommande une seule option de réforme du système électoral (comme l'ACCB l'a fait), il faudra tenir un référendum consistant en une seule question demandant aux électeurs de l'Ontario de choisir entre le nouveau système électoral proposé et le système en place;
- c) si l'assemblée des citoyens recommande ou propose l'examen de plus d'une option de réforme du système électoral, il faudra tenir un référendum en deux étapes, comme en Nouvelle-Zélande.

Le Comité recommande que toute proposition de l'assemblée des citoyens soit la plus complète possible afin de fournir à l'Assemblée législative et à l'électorat tous les détails essentiels dont ils ont besoin pour prendre une décision.

Le Comité recommande que le référendum ait force exécutoire sur vote de la majorité (50 % + 1) et le soutien de 50 % + 1 dans au moins les deux tiers (c.-à-d. 71) des circonscriptions, ou toute autre formule permettant de s'assurer que le résultat est appuyé par le Nord, les régions rurales et les zones urbaines de la province.

Le Comité recommande que le référendum sur la réforme électorale soit tenu dans le cadre d'une élection générale provinciale.

Le Comité recommande que la responsabilité de la ou des questions du référendum – y compris le nombre de questions à poser et leur formulation, et le

a) le fait que l'élément d'autosélection dans le choix des membres de l'assemblée aura tendance à privilégier les personnes prédisposées à la réforme par rapport à celles favorisant le statu quo;

b) l'importance de s'assurer que la composition de l'assemblée des citoyens reflète la population de l'Ontario;¹

c) la nécessité de concevoir le processus de manière à tenir compte des exigences professionnelles et du style de vie de toutes les cohortes d'âge, mais particulièrement des moins de 30 ans;

d) l'importance de s'assurer que les locaux réservés pour les réunions de l'assemblée offrent – comme le Morris J. Wosk Centre for Dialogue de Vancouver – un environnement propice à l'établissement d'un consensus par un dialogue et un débat constructifs;

e) la légitimité des points de vue politiques des parlementaires et des membres actifs des partis politiques.

À cette fin, il recommande que seuls les représentants élus en place soient déclarés inadmissibles à être membres de l'assemblée.

Sur ce point, le Comité a noté que la Colombie-Britannique s'était efforcée d'ériger des cloisons entre l'Assemblée des citoyens et les représentants élus ou toute autre personne occupant un poste de responsabilité à l'intérieur d'un parti politique. Le Comité convient que l'assemblée des citoyens doit être indépendante du gouvernement et ne doit pas être dominée par des intérêts partisans. D'un autre côté, la décision de réformer ou de ne pas réformer le processus électoral est une décision politique, et les politiciens peuvent offrir des perspectives et des expériences qui sont aussi valables que celles des autres intervenants et apporter un éclairage unique dont l'assemblée ne bénéficierait pas autrement. La réforme du système électoral a des conséquences pour les partis politiques et pour les députés élus, qui sont tous les deux essentiels à la démocratie représentative moderne.

Le Comité est d'avis que les députés ont un rôle utile à jouer, car ils peuvent aider à promouvoir la discussion dans leurs circonscriptions, et que leurs perspectives et expériences touchant le fonctionnement du parlement, la discipline au sein des partis, les campagnes électorales réussies et les relations avec les médias, les fonctionnaires et d'autres responsables, ne devraient pas être exclues des réflexions sur le mode d'élection des députés. En conséquence, le Comité recommande également :

a) que les députés des deux côtés de la chambre ne soient pas empêchés par les dirigeants de leur parti de participer au débat public sur la réforme

¹ La Colombie-Britannique a veillé à ce que son assemblée des citoyens comprenne une femme et un homme de chaque circonscription et a dû apporter des ajustements pour que sa population autochtone y soit représentée.

différents résultats. Il reste qu'en l'absence d'une culture politique favorable et de partis politiques disposés à explorer les possibilités existantes, les objectifs visés ne seront pas nécessairement atteints.

Bref, le Comité convient que les attentes entourant la réforme électorale doivent être réalistes. Le système électoral se situe dans un contexte beaucoup plus large qui fait ressortir l'importance de la réforme électorale, mais qui limite aussi sa capacité à transformer le processus politique dans son ensemble.

Le Comité a également conclu qu'un examen efficace du déficit démocratique doit s'étendre à la réforme parlementaire et englober le règlement, le rôle des comités, la désignation des questions de confiance, l'ordre des travaux de la Chambre et l'influence du Cabinet du Premier ministre, afin de permettre aux députés de représenter leurs électeurs de façon plus efficace.

Le Comité convient qu'au terme de tout processus de réforme, l'Ontario doit avoir un seul système électoral, commun à toutes les régions de la province.

Mandat de l'Assemblée des citoyens

Le Comité a exercé ses activités en sachant que le gouvernement s'est engagé à constituer une assemblée des citoyens qui sera chargée d'étudier la réforme électorale en Ontario. Il a tenu de vastes consultations avec des personnes associées à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique (ACCB) et estime qu'il y a des leçons à tirer de leur expérience. En conséquence, le Comité recommande que le mandat d'une assemblée des citoyens de l'Ontario :

- préconise l'utilisation d'un vaste ensemble de critères axés sur le système électoral qui tiennent également compte des impacts possibles de la réforme électorale sur le régime des partis, le fonctionnement du parlement, la nature du gouvernement, la représentation des diverses composantes ou dimensions de la société ontarienne, et l'administration des élections, y compris la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales de l'Ontario;

- exige de l'assemblée qu'elle recommande le maintien du système majoritaire uninominal actuel ou qu'elle propose un ou plusieurs autres systèmes électoraux;

- donne à l'assemblée la marge de manœuvre nécessaire pour recommander un système électoral compatible avec la constitution de l'Ontario (et du Canada).

Composition de l'assemblée

Le Comité suggère aux responsables de la constitution d'une assemblée des citoyens de l'Ontario de prendre note des facteurs suivants :

Le Comité spécial de la réforme électorale a reçu son mandat de l'Assemblée législative le 13 juin 2005. Au cours des cinq derniers mois, il s'est engagé dans une étude intensive des systèmes électoraux, éclairé par le témoignage d'experts des milieux universitaires et politiques. Le Comité a grandement bénéficié de ses déplacements en Colombie-Britannique et en Europe, où il a rencontré des gens ayant une expérience directe de la réforme électorale et du gouvernement parlementaire sous d'autres systèmes électoraux. Lorsqu'on examine les modèles et la théorie des systèmes électoraux, il importe de se familiariser avec le contexte local et de tenir compte de son impact sur le fonctionnement du système électoral. Les rapports sur les déplacements du Comité sont annexés au présent rapport et donnent un aperçu des précieux enseignements tirés de ces consultations.

Systèmes électoraux

Le Comité désire souligner l'importance de la réforme électorale, car le système électoral influe directement sur le régime des partis, l'équilibre des forces au parlement, le type de gouvernement au pouvoir (p. ex. majoritaire, minoritaire ou de coalition), ainsi que l'engagement politique et la représentation de la population. La visite de quatre membres du Comité à trois gouvernements européens ayant des systèmes de représentation proportionnelle leur a fait comprendre les liens étroits qui existent entre le fonctionnement du système électoral et les traditions politiques, culturelles et historiques qui l'entourent. Le Comité a tiré les conclusions suivantes :

- a) la réforme électorale doit tenir dûment compte des traditions politiques de longue date que les Ontariens et Ontariennes semblent chérir, comme un gouvernement stable et des députés fortement identifiés à leurs circonscriptions géographiques;

- b) la réforme électorale doit tenir dûment compte des effets probables sur le régime des partis, la composition et le fonctionnement du gouvernement, et l'efficacité du parlement.

Par ailleurs, le Comité s'est fait dire à de multiples reprises que la réforme électorale ne doit pas être considérée comme une « panacée » qui éliminera automatiquement tout déficit démocratique ou qui atteindra d'autres objectifs liés à la participation à la vie politique – il y a des limites à ce que la réforme du système électoral peut accomplir.

Bien qu'il soit facile de prévoir ou de concevoir certains résultats immédiats comme une plus grande proportionnalité, ou une modification du nombre de députés ou de leur mode d'élection, la réalisation d'autres objectifs tels qu'un engagement accru des jeunes, un meilleur équilibre entre les sexes, des parlements plus efficaces ou l'élection d'une assemblée législative reflétant mieux la diversité de la population ontarien ne nécessite plus qu'un remaniement électoral. Les systèmes électoraux peuvent permettre ou même encourager les acteurs politiques à adopter différentes stratégies qui, à leur tour, peuvent produire

| | |
|----|---|
| 52 | B. AUTRES TÉMOINS ET PRÉSENTATIONS |
| 53 | C. RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE |
| 53 | Introduction |
| 53 | Personnes entendues par le Comité |
| 54 | Ce que le Comité a entendu |
| 54 | a) À propos du processus de l'Assemblée des citoyens |
| 57 | b) À propos du Comité spécial de l'Assemblée des citoyens |
| 57 | c) À propos du référendum |
| 59 | d) À propos du système VUT-C.-B. |
| 63 | Conclusion |
| 64 | D. RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS TENUES EN ALLEMAGNE, EN ÉCOSSE ET EN IRLANDE |
| 64 | Introduction |
| 64 | Personnes entendues par le Comité |
| 64 | Ce que le Comité a entendu |
| 65 | Observations générales |
| 66 | À propos du système mixte compensatoire de l'Allemagne |
| 73 | À propos du système mixte compensatoire de l'Écosse |
| 84 | À propos du système électoral (VUT) de l'Irlande |
| 88 | E. GLOSSAIRE |
| 95 | F. MODÈLE DE BULLETIN DE VOTE |
| 96 | G. OPINION DISSIDENTE |

Abréviations courantes

ACCB = Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique
 AMS = Additional Member System (système mixte compensatoire utilisé au Royaume-Uni)
 B-W = Baden-Württemberg
 RP = représentation proportionnelle
 SMC = système mixte compensatoire
 SMU = système majoritaire uninominal à un tour
 VP = vote préférentiel
 VUT = vote unique transférable

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|----|---|
| 1 | SOMMAIRE |
| 1 | Systèmes électoraux |
| 2 | Mandat de l'Assemblée des citoyens |
| 2 | Composition de l'assemblée |
| 4 | Questions liées au référendum |
| 5 | Examen de la réforme électorale |
| 5 | Futur rôle |
| 6 | Liste des recommandations |
| 8 | INTRODUCTION |
| 8 | Mandat |
| 9 | Méthodologie de recherche |
| 9 | Critères d'évaluation |
| 10 | Futur rôle |
| 10 | Remerciements |
| 12 | I. ÉVALUATION DES SYSTÈMES ELECTORAUX |
| 12 | Elaboration des critères d'évaluation du Comité |
| 12 | 1. Légitimité |
| 13 | 2. Représentation équitable |
| 13 | 3. Choix des électeurs |
| 14 | 4. Partis efficaces |
| 15 | 5. Gouvernement stable et efficace |
| 16 | 6. Parlement efficace |
| 17 | 7. Plus grande participation des électeurs |
| 18 | 8. Responsabilisation |
| 19 | Évaluation des systèmes |
| 19 | 1. Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) |
| 23 | 2. Vote préférentiel (VP) |
| 28 | 3. Vote unique transférable (VUT) |
| 35 | 4. Système mixte compensatoire (SMC) |
| 42 | 5. Remarque concernant le nombre de sièges |
| 44 | 6. Observations concernant les systèmes exclus |
| 45 | II. RÉFÉRENDUM SUR LA RÉFORME ELECTORALE |
| 45 | Nombre et types de référendums |
| 47 | Seuil à atteindre pour rendre les résultats exécutoires |
| 48 | Date du référendum |
| 48 | Responsabilité de la question référendaire |
| 49 | Éducation publique |
| 49 | Rôle des représentants élus |
| 51 | ANNEXES |
| 51 | A. EXPERTS INVITÉS À S'ADRESSER AU COMITÉ |

COMPOSITION DU

COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

CAROLINE DI COCCO
Présidente

NORM MILLER
Vice-président

KULDIP S. KULAR
MICHAEL D. PRUE
NORMAN STERLING

WAYNE ARTHURS
RICHARD PATTEN
MONIQUE M. SMITH
KATHLEEN O. WYNNE

Anne Stokes
Greffière du comité
Larry Johnston
Rechercheur

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario

L'honorable Mike Brown,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité spécial de la réforme électorale a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

La présidente du comité,

Caroline Di Cocco
Caroline Di Cocco

Queen's Park
Novembre 2005

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité spécial de la réforme électorale
Rapport de la réforme électorale

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Report on electoral reform.
ISBN 0-7794-9230-7

1. Ontario. Assemblée législative—Élections. 2. Elections—Ontario. 3. Vote—Ontario.
I. Titre. II. Titre: Report on electoral reform.

JL278 O56 2005

324.6'3'09713

C2005-964014-6F

3 1761 1146594 6



2^e session, 38^e législature
54 Elizabeth II

RAPPORT DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

COMITÉ SPÉCIAL DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario